



3 1761 11651027 2



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116510272>

C32
176

Governm
Publicatio
12



First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006-07

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006-2007

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Human Rights

Droits de la personne

Chair:

The Honourable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Présidente :

L'honorable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Wednesday, April 25, 2007

Le mercredi 25 avril 2007

**Issue No. 18
Volume 2 of 3**

**Fascicule n° 18
Volume 2 de 3**

THE TENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(*Children: The Silenced Citizens*)
Chapters 11 to 17

LE DIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(*Les enfants : des citoyens sans voix*)
Chapitres 11 à 17

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
HUMAN RIGHTS

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Chair*

The Honourable Joan Fraser, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Dallaire	* LeBreton, P.C.
* Hervieux-Payette, P.C.	(or Comeau)
(or Tardif)	Lovelace Nicholas
Jaffer	Munson
Kinsella	Nancy Ruth
	Poy

*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
DROITS DE LA PERSONNE

Présidente : L'honorable A. Raynell Andreychuk

Vice-présidente : L'honorable Joan Fraser

et

Les honorables sénateurs :

Dallaire	* LeBreton, C.P.
* Hervieux-Payette, C.P.	(ou Comeau)
(ou Tardif)	Lovelace Nicholas
Jaffer	Munson
Kinsella	Nancy Ruth
	Poy

*Membres d'office

(Quorum 4)

Children: The Silenced Citizens

EFFECTIVE IMPLEMENTATION OF CANADA'S INTERNATIONAL OBLIGATIONS WITH RESPECT TO THE RIGHTS OF CHILDREN

Final Report of the Standing Senate Committee on Human Rights

The Honourable Raynell Andreychuk
Chair

The Honourable Joan Fraser
Deputy Chair

April 2007

Ce document est disponible en français.

This report and the Committee's proceedings are available online at

www.senate-senat.ca/rights-droits.asp

Hard copies of this document are available by contacting
the Senate Committees Directorate at (613) 990-0088 or by email at
rights-droits@sen.parl.gc.ca

Membership

The Honourable Raynell Andreychuk, Chair

The Honourable Joan Fraser, Deputy Chair

and

The Honourable Senators:

Romeo Dallaire

*Céline Hervieux-Payette, P.C. (or Claudette Tardif)

Mobina S.B. Jaffer

Noël A. Kinsella

*Marjory LeBreton, P.C. (or Gerald Comeau)

Sandra M. Lovelace Nicholas

Jim Munson

Nancy Ruth

Vivienne Poy

*Ex-officio members

In addition, the Honourable Senators Jack Austin, George Baker, P.C., Sharon Carstairs, P.C., Maria Chaput, Ione Christensen, Ethel M. Cochrane, Marisa Ferretti Barth, Elizabeth Hubley, Laurier LaPierre, Rose-Marie Losier-Cool, Terry Mercer, Pana Merchant, Grant Mitchell, Donald H. Oliver, Landon Pearson, Lucie Pépin, Robert W. Peterson, Marie-P. Poulin (Charette), William Rompkey, P.C., Terrance R. Stratton and Rod A. Zimmer were members of the Committee at various times during this study or participated in its work.

Staff from the Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament:

Laura Barnett, Analyst

Staff from the Senate Committees Directorate:

Louise Archambeault, Administrative Assistant

Matthieu Boulianne, Administrative Assistant

Line Gravel, Clerk of the Committee

Josée Thérien, Clerk of the Committee

Vanessa Moss-Norbury

Clerk of the Committee

Order of Reference

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, April 27, 2006:

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded by the Honourable Senator Keon:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to examine and report upon Canada's international obligations in regards to the rights and freedoms of children.

In particular, the Committee shall be authorized to examine:

- Our obligations under the United Nations Convention on the Rights of the Child; and
- Whether Canada's legislation as it applies to children meets our obligations under this Convention.

That the papers and evidence received and taken on the subject during the Thirty-eighth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee present its final report to the Senate no later than December 31, 2006 and that the Committee retain until March 31, 2007 all powers necessary to publicize its findings.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, November 29, 2006:

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded by the Honourable Senator Meighen:

That, notwithstanding the Order of the Senate adopted on Thursday, April 27, 2006, the Standing Senate Committee on Human Rights which was authorized to examine and report upon Canada's international obligations in regards to the rights and freedoms of children, be empowered to extend the date of presenting its final report from December

31, 2006 to March 31, 2007 and that the Committee retain until June 30, 2007 all powers necessary to publicize its findings.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, March 29, 2007:

The Honourable Senator Fraser moved, seconded by the Honourable Senator Milne:

That, notwithstanding the Order of the Senate adopted on Wednesday, November 29, 2006, the Standing Senate Committee on Human Rights which was authorized to examine and report upon Canada's international obligations in regards to the rights and freedoms of children, be empowered to extend the date of presenting its final report from March 31, 2007 to April 30, 2007 and that the Committee retain until July 30, 2007 all powers necessary to publicize its findings.

The question being put on the motion, it was adopted.

Table of Contents

Membership.....	i
Order of Reference	iii
Chair’s Forward.....	ix
Executive Summary	xi
Summary of Recommendations.....	xvii
Chapter 1 - Introduction	1
A. THE MANDATE.....	1
B. THE COMMITTEE’S WORK.....	2
1. An In-Depth Examination of the Canadian Context and Fact-Finding Missions Abroad.....	2
2. Who’s in Charge Here? The Interim Report.....	5
3. This Final Report	6
Chapter 2 - Implementation of International Law in Canada	7
A. RATIFICATION.....	7
B. RESERVATIONS.....	8
C. APPLICATION AND IMPLEMENTATION	8
D. ENFORCEMENT MECHANISMS.....	16
1. The Continuing Committee of Officials on Human Rights.....	17
2. Adequacy of the Reporting and Follow-Up Process.....	17
Chapter 3 - Children’s Rights and the Canadian Context.....	23
A. BRIEF HISTORY OF THE CONVENTION.....	23
B. THE CRITICAL IMPORTANCE OF FOCUSING ON CHILDREN’S RIGHTS	24
1. The Rights-Based Approach.....	24
2. Why Children?.....	27
C. THE CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD - AN OVERVIEW ...	31
1. The Convention.....	31
2. The Optional Protocols	33
3. The Committee on the Rights of the Child	34
D. THE GAP BETWEEN RIGHTS RHETORIC AND REALITY	35
Chapter 4 - Implementing the <i>Convention on the Rights of the Child</i>	40
A. APPLICATION AND IMPLEMENTATION	40
1. No Enabling Legislation	40
2. Statutory and Judicial Interpretation.....	42
B. RESERVATIONS.....	45
1. Article 21 – Customary Care	45
2. Article 37(c) – Detention of Young Offenders in Separate Facilities	46
3. Article 3(2) of the <i>Optional Protocol on the Involvement of Children in Armed Conflicts</i>	46

TABLE OF CONTENTS

C. ENFORCEMENT MECHANISMS.....	47
D. CANADA'S FEDERAL NATURE	48
E. THE COMMITTEE'S COMMENTS	49
F. THE FOLLOWING CHAPTERS	52
Chapter 5 - Articles 12 to 15: Participation and Expression	54
A. INTRODUCTION	54
B. THE RIGHT OF CANADIAN CHILDREN TO PARTICIPATE AND TO BE HEARD.....	55
Chapter 6 - Articles 19, 28, 37, 38 and the Optional Protocol: Violence Against Children	61
A. INTRODUCTION	61
B. ARTICLES 19 AND 28: CORPORAL PUNISHMENT.....	62
C. ARTICLE 19: BULLYING.....	71
D. ARTICLE 38 AND THE OPTIONAL PROTOCOL: CHILDREN INVOLVED IN ARMED CONFLICTS	74
Chapter 7 - Articles 19, 32, 34 to 36 and the Optional Protocol: Exploitation of Children	78
A. INTRODUCTION	78
B. ARTICLES 34 TO 36 AND THE OPTIONAL PROTOCOL: SEXUAL EXPLOITATION	80
C. ARTICLES 32 AND 36: ECONOMIC EXPLOITATION	83
Chapter 8 - Articles 37 and 40: Children in Conflict with the Law	86
A. INTRODUCTION	86
B. THE RATE OF YOUTH DETENTION IN CANADA	89
C. CONDITIONS IN DETENTION.....	95
Chapter 9 - Articles 9, 12, 19, 20, and 25: Child Protection Issues	99
A. INTRODUCTION	99
B. THE RIGHT OF THE CHILD TO BE HEARD AND TO PARTICIPATE.....	101
C. ISSUES OF TRANSIENCE.....	103
D. A UNIFORM AGE FOR PROTECTION	103
Chapter 10 - Articles 5, 7, 8, 18, 20, and 21: Adoption and Identity	106
A. INTRODUCTION	106
B. ARTICLES 5, 18, 20, AND 21: ADOPTION.....	106
C. ARTICLES 7 AND 8: IDENTITY	109
1. Adopted Children and Children of Anonymous Donors	110
2. Children of Same-Sex Parents	112
Chapter 11 - Articles 7, 9, 10, 11, 21, 22, 35, and the Optional Protocol: Child Migrants.....	116
A. INTRODUCTION	116
B. INTER-COUNTRY ADOPTION.....	120

C. FAMILY REUNIFICATION	124
D. SEPARATED CHILDREN AND TRAFFICKING IN PERSONS	127
E. DETENTION OF CHILD MIGRANTS	132
F. THE DESIGNATED REPRESENTATIVE	134
G. BEST INTERESTS OF THE CHILD	135
Chapter 12 - Articles 18, 28, and 29: Early Childhood Development.....	140
Chapter 13 - Articles 26 and 27: Children in Poverty	146
Chapter 14 - Articles 2, 23, 24, 33, and 39: Children's Health	154
A. INTRODUCTION	154
B. CHILD HEALTH IN CANADA.....	157
C. SPECIAL NEEDS CHILDREN.....	158
Chapter 15 - Article 2: Sexual Orientation.....	165
Chapter 16 - Articles 2 and 30: Aboriginal Children	169
A. INTRODUCTION	169
B. ABORIGINAL CHILDREN IN CANADA.....	170
1. Child Protection Issues	173
2. Standard of Living	179
3. Health.....	181
4. Education and Culture.....	183
5. Jurisdictional Conflicts	185
6. Aboriginal Children Off-Reserve	186
7. Seeking Tailored and Local Solutions	187
8. Section 67 of the Canadian Human Rights Act	190
Chapter 17 - Ensuring Effective Implementation of the Convention on the Rights of the Child in Canada	193
A. EDUCATION AND AWARENESS-RAISING.....	195
1. Awareness of the Convention in Canada	195
2. The Need for Education	198
B. A CANADIAN CHILDREN'S COMMISSIONER	202
1. The Organization	202
2. The Role of the Children's Commissioner	206
C. FEDERAL INTERDEPARTMENTAL IMPLEMENTATION WORKING GROUP FOR CHILDREN	214
1. The Organization	214
2. Specific Roles of the Implementation Working Group	216
3. The Need for an Education Strategy	221
4. The Results.....	222
D. DATA COLLECTION.....	223
E. THE COMMITTEE'S COMMENTS	223
Chapter 18 - Ratification and Incorporation of International Human Rights Treaties: A Framework for Change.....	226
A. INITIATION OF NEGOTIATIONS.....	227

TABLE OF CONTENTS

1. Consultation and Cooperation.....	227
2. Getting the Process Started	228
3. National Interest Analysis.....	229
B. SIGNATURE AND RATIFICATION.....	230
1. At the Federal Level – A Formal Declaration of Intent.....	230
2. Working in a Federal System.....	233
3. Upon Ratification.....	233
C. POST-RATIFICATION – ENSURING EFFECTIVE IMPLEMENTATION OF CANADA’S INTERNATIONAL TREATY OBLIGATIONS	233
1. The United Nations Reporting Requirement	233
2. Use of International Instruments When Proposing New Legislation and Policy 236	
D. THE COMMITTEE’S COMMENTS	237
Appendix A: Witnesses List	241
Appendix B: <i>Convention on the Rights of the Child</i>	256
Appendix C: Optional Protocol on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography	271
Appendix D: Optional Protocol on the Involvement of Children in Armed Conflict	278
Appendix E: 2003 Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child	283

Chapter 11 - Articles 7, 9, 10, 11, 21, 22, 35, and the Optional Protocol: Child Migrants

A. INTRODUCTION

A number of provisions in the *Convention on the Rights of the Child* deal with the rights of child migrants. For example, as noted in the previous chapter, article 7 discusses the child's right to a name and nationality, and to know his or her parents insofar as is possible. Among other things, this article is important for attempting to ensure that children entering Canada have the documentation necessary for their identification and protection.

As noted in Chapter 9, article 9 deals with the child's right not to be separated from his or her parents against his or her will. This concept is particularly important in the immigration context, where children may have been separated from their parents through migration. Article 10 takes this idea further, stipulating the right to family reunification. States Parties are obligated to assist with applications for family reunification in a positive, humane, and expeditious manner. They must also allow children regular contact with parents who reside in a different state.

Art. 10(1) In accordance with the obligation of States Parties under

article 9, paragraph 1, applications by a child or his or her parents to enter or leave a State Party for the purpose of family reunification shall be dealt with by States Parties in a positive, humane and expeditious manner. States Parties shall further ensure that the submission of such a request shall entail no adverse consequences for the applicants and for the members of their family.

(2) A child whose parents reside in different States shall have the right to maintain on a regular basis, save in exceptional circumstances personal relations and direct contacts with both parents. Towards that end and in accordance with the obligation of States Parties under article 9,

paragraph 1, States Parties shall respect the right of the child and his or her parents to leave any country, including their own, and to enter their own country. The right to leave any country shall be subject only to such restrictions as are prescribed by law and which are necessary to protect the national security, public order (*ordre public*), public health or morals or the rights and freedoms of others and are consistent with the other rights recognized in the present Convention.

Article 11 stipulates that States Parties must take steps to prevent children being taken out of their own country illegally. This obligation is particularly relevant in the context of parental abductions.

Art. 11(1) States Parties shall take measures to combat the illicit transfer and non-return of children abroad.

(2) To this end, States Parties shall promote the conclusion of bilateral or multilateral agreements or accession to existing agreements.

As discussed in Chapter 10, article 21 deals with the issue of adoption, specifically touching on the concept of inter-country adoption. In particular, article 21(c) calls for the same standards to be applied to inter-country adoptions as are applied to national adoptions.

Art. 21 States Parties that recognize and/or permit the system of adoption shall ensure that the best interests of the child shall be the paramount consideration and they shall:

(a) Ensure that the adoption of a child is authorized only by competent authorities who determine, in accordance with applicable law and procedures and on the basis of all pertinent and reliable information, that the adoption is permissible in view of the child's status concerning parents, relatives and legal guardians and that, if required, the persons concerned have given their informed consent to the adoption on the basis of such counselling as may be necessary;

(b) Recognize that inter-country adoption may be considered as an alternative means of child's care, if the child cannot be placed in a foster or an adoptive family or cannot in any suitable manner be cared for in the child's country of origin;

(c) Ensure that the child concerned by inter-country adoption enjoys safeguards and standards equivalent to those existing in the case of national adoption;

(d) Take all appropriate measures to ensure that, in inter-country adoption, the placement does not result in improper financial gain for those involved in it;

(e) Promote, where appropriate, the objectives of the present article by concluding bilateral or multilateral arrangements or agreements, and endeavour, within this framework, to ensure that the placement of the child in another country is carried out by competent authorities or organs.

Article 22 deals with refugee children. States Parties must ensure that refugee children receive appropriate protection and humanitarian assistance.

Art. 22(1) States Parties shall take appropriate measures to ensure that a child who is seeking refugee status or who is considered a refugee in accordance with applicable international or domestic law and procedures shall, whether unaccompanied or accompanied by his or her parents or by any other person, receive appropriate protection and humanitarian assistance in the enjoyment of applicable rights set forth in the present Convention and in other international human rights or humanitarian instruments to which the said States are Parties.

(2) For this purpose, States Parties shall provide, as they consider appropriate, co-operation in any efforts by the United Nations and other competent intergovernmental organizations or nongovernmental organizations co-operating with the United Nations to protect and assist such a child and to trace the parents or other members of the family of any refugee child in order to obtain information necessary for reunification with his or her family. In cases where no parents or other members of the family can be found, the child shall be accorded the same protection as any other child permanently or temporarily deprived of his or her family environment for any reason, as set forth in the present Convention.

Finally, as noted in Chapter 7, article 35 and the *Optional Protocol on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography* strive to protect children from trafficking in persons.

Art. 35 States Parties shall take all appropriate national, bilateral and multilateral measures to prevent the abduction of, the sale of or traffic in children for any purpose or in any form.

Protection of the rights of child migrants in Canada is clearly an area where progress remains to be made. Children fleeing war, sexual exploitation, and persecution arrive at Canada's borders regularly. Yet the Committee on the Rights of the Child has listed

numerous concerns with respect to Canada's approach to dealing with child migrants, stating that:

The Committee welcomes the incorporation of the principle of the best interests of the child in the new Immigration and Refugee Protection Act (2002) and the efforts being made to address the concerns of children in the immigration process, in cooperation with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and non-governmental organizations. However, the Committee notes that some of the concerns previously expressed have not been adequately addressed, in particular, in cases of family reunification, deportation and deprivation of liberty, priority is not accorded to those in greatest need of help. The Committee is especially concerned at the absence of:

- (a) A national policy on unaccompanied asylum-seeking children;
- (b) Standard procedures for the appointment of legal guardians for these children;
- (c) A definition of "separated child" and a lack of reliable data on asylum-seeking children;
- (d) Adequate training and a consistent approach by the federal authorities in referring vulnerable children to welfare authorities.

In accordance with the principles and provisions of the Convention, especially articles 2, 3, 22 and 37, and with respect to children, whether seeking asylum or not, the Committee recommends that the State party:

- (a) Adopt and implement a national policy on separated children seeking asylum in Canada;
- (b) Implement a process for the appointment of guardians, clearly defining the nature and scope of such guardianship;
- (c) Refrain, as a matter of policy, from detaining unaccompanied minors and clarify the legislative intent of such detention as a measure of "last resort", ensuring the right to speedily challenge the legality of the detention in compliance with article 37 of the Convention;
- (d) Develop better policy and operational guidelines covering the return of separated children who are not in need of international protection to their country of origin;
- (e) Ensure that refugee and asylum-seeking children have access to basic services such as education and health and that there is no discrimination in benefit entitlements for asylum-seeking families that could affect children;

(f) Ensure that family reunification is dealt with in an expeditious manner.²⁴⁰

Our Committee was deeply moved by the testimony heard with respect to migrant children. Separated families, emotionally traumatized children living alone in a new country, children bought and sold into prostitution or exploitative labour situations – witnesses spoke compellingly about this vulnerable class of children. Witnesses cited particular concerns – with respect to inter-country adoption, family reunification, separated children, trafficking in children, detention of child migrants, the best interests of the child migrant, and the role of the designated representative – that will be discussed in the following paragraphs.

B. INTER-COUNTRY ADOPTION

Over the last decade, the number of children adopted abroad per year has stood at about 2,000 – higher than the number of children adopted within Canada each year.²⁴¹ In October 2005, the House of Commons Standing Committee on Citizenship and Immigration released a report²⁴² recommending that children adopted abroad should be entitled to Canadian citizenship without first having to acquire permanent resident status, providing that it is a *bona fide* adoption that meets the requirements of the Hague Convention on Intercountry Adoption. In *Minister of Citizenship and Immigration v. Dular*,²⁴³ the Federal Court also stated that distinctions in law based on adoptive parentage violate section 15, the equality right, of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

Yet witnesses told our Committee the current citizenship application process does distinguish adopted children from biological children. The procedure for adopting a child abroad is onerous and unfair to both parents and the adopted child – it is in violation of Canadian equality laws and the *Convention on the Rights of the Child*. These witnesses told us that in order for a child adopted abroad to acquire Canadian citizenship, parents

²⁴⁰ Committee on the Rights of the Child, *Concluding Observations*, para. 46-47.

²⁴¹ Ross testimony; Agnes Lee, testimony before the Committee, 30 October 2006.

²⁴² House of Commons Standing Committee on Citizenship and Immigration, *Updating Canada's Citizenship Laws: It's Time*, October 2005, available at <http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/381/cimm/reports/rp2014194/cimmrp12/cimmrp12-e.pdf>

²⁴³ [1998] 2 FC 81.

must apply to sponsor the child for permanent residence under the *Immigration and Refugee Protection Act*.²⁴⁴ Only after such status is granted may they apply for citizenship for the child. This process can take years and involves a substantial monetary investment by the parents in terms of application fees.

One of the primary purposes of this lengthy sponsorship process is for the federal government to screen out risks to national security, and to prevent exploitation, trafficking in children or adoptions of convenience intended to skirt Canadian immigration requirements.

However, witnesses appearing before our Committee argued that the *Convention on the Rights of the Child* applies to all children without discrimination – citizenship should be automatically granted to children adopted abroad, just as a biological child of Canadian parents automatically acquires citizenship. They told us that the process is too lengthy and is unfair to adopted children because it distinguishes them procedurally from biological children. It may also subject adopted children to a variety of immigration obstacles and hazards far into their future.

One example of such a hazard arises when parents neglect to apply for citizenship for their adopted child. If the child commits a criminal offence before acquiring citizenship, he or she can be deported from the country.²⁴⁵ Such a child may not even know that he or she did not have Canadian citizenship until the crime is committed and the removal proceedings begin. Janet Dench of the Canadian Council for Refugees and Marian Shermarke of the Programme régional d'accueil et d'intégration des demandeurs d'asile in Montréal pointed out that such a child might have spent almost his or her entire life in Canada, not speak one word of his or her “native” language, and not know a single person in the country of origin. They told us that this situation is a direct violation of Canada’s obligations under the Convention.

²⁴⁴ S.C. 2001, c. 27.

²⁴⁵ The same situation may arise if immigrant parents apply for Canadian citizenship for themselves but neglect to do so for their biological child.

In line with this commentary, the federal government proposed changes to the *Citizenship Act*²⁴⁶ in Bill C-14,²⁴⁷ which was reviewed and reported on by the House of Commons Standing Committee on Citizenship and Immigration in October 2006.²⁴⁸

Bill C-14 would facilitate the process for adopting children abroad, eliminating the need to apply for permanent resident status, and working towards ensuring that adopted and biological children are treated equally under the law. Ultimately, Bill C-14 would grant citizenship to a child adopted abroad if the adoption is considered in the best interests of the child, creates a genuine parent-child relationship, is in accordance with the laws of the place where adoption occurred and the laws of the country of residence of the adopting citizen, and is not entered into primarily for purposes of acquiring status or privilege in relation to immigration or citizenship.

Yet, despite general satisfaction with these proposed changes, some witnesses expressed reservations. Robert Marsh stated that although Bill C-14 reduces the administrative burdens associated with adoption abroad, adopted and biological children would still be treated separately under the law. Adopted children will still have to apply for Canadian citizenship, while biological children simply have to make an application for proof of citizenship. He told us that although this may only be a small administrative difference, it is a significant symbolic one.

In addition, Jim Kelly joined Robert Marsh in emphasizing that federal immigration officials would still have to approve the adoption process that has already taken place, confirming that the adoption was actually in the best interests of the child. Mr. Marsh pointed out that by this stage the adoption would have already been approved by the relevant provincial adoption authorities. He expressed doubt that federal immigration officials were adequately trained for investigating the genuine nature of an adoption, and argued that they should focus on problematic cases rather than reviewing all adoptions abroad.

²⁴⁶ R.S.C. 1985, c. C-29.

²⁴⁷ Available at: www2.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/391/Government/C-14/C-14_2/C-14_2.PDF

²⁴⁸ House of Commons Standing Committee on Citizenship and Immigration, *Fifth Report*, 2 October 2006, available at: <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?SourceId=171815>

Rebutting the federal government's arguments for screening adoptions mentioned above, Agnes Lee pointed out that young children rarely pose any threat to national security, and that individuals trafficking children would be unlikely to take the step of applying for Canadian citizenship for a trafficked child who has already passed through the adoption process and is residing in Canada. This is why the provincial adoption process is so rigorous in the first place. Robert Marsh argued that, ultimately, "the burden of proof should be on the authorities for the denial, and that the basic standard case should be making citizenship automatic if it is a legitimate adoption."²⁴⁹ Witnesses told our Committee that refusing to grant automatic citizenship to children adopted abroad once the adoption has been approved by provincial authorities is not in the child's best interests: "[n]ot granting the children automatic citizenship cannot provide these children with more protection"²⁵⁰ than they already have.

Our Committee notes that this is a difficult problem. There are fundamental reasons why the federal government does not grant automatic citizenship. Beyond national security concerns and avoiding adoptions of convenience, the federal government does not grant automatic citizenship because it must screen out situations of child trafficking and other forms of exploitation. However, it may be that the appropriate balance has not yet been struck. Bill C-14 is currently under consideration in Parliament and will eventually be submitted to a Senate committee for further review. **Our Committee urges that the Senate committee take the concerns voiced in this report into serious consideration, and that it allow the witnesses who appeared before us to come forward again to express their views based on the specific provisions of the proposed legislation. If the Bill is passed, the federal government may wish to consider implementing a pilot project designed to determine whether immigration officials can rely on the provincial adoption approval process to assess whether the best interests of the child are being served.**

²⁴⁹ Robert Marsh, testimony before the Committee, 30 October 2006.

²⁵⁰ Lee testimony.

C. FAMILY REUNIFICATION

Family reunification is also an issue of significant concern for child migrants and immigrant families in Canada. In its Concluding Observations, the UN Committee on the Rights of the Child criticized Canada for taking insufficient measures to facilitate family reunification. As a signatory to the *Convention on the Rights of the Child*, Canada is obligated to deal with applications for family reunification for a child “in a positive, humane and expeditious manner,” and yet immigrants to this country commonly face long delays, leading to prolonged separations for parents and children.

Brian Grant, Director General of International and Intergovernmental Relations of Citizenship and Immigration Canada, told our Committee that the Department of Citizenship and Immigration has a service standard of six months for the reunification of nuclear families. However, statistics released by the department show that between August 2005 and September 2006, after four months only 50% of applications for children sponsored through the family class immigration category were processed. This number rose to 70% after eight months.²⁵¹ For dependants of refugees during this same period, only 30% of applications had been processed after seven months.²⁵² Marian Shermarke deplored this situation, blaming it on a lack of resources and an absence of mechanisms to ensure that a child’s immigration application is given priority.

The Committee was told that the Department of Citizenship and Immigration’s frequent demands for DNA testing to prove parenthood have also led to delays and prolonged separations, in direct violation of the best interests of the child. Although these tests are becoming increasingly available, they are too expensive for most immigrant families, and can lead to problems for families who may consequently discover that a child is not the biological child of one parent. Janet Dench argued that the requirement for DNA testing essentially means that Canada does not recognize other

²⁵¹ Citizenship and Immigration Canada, “Statistical Information: Applications Processed at Canadian Visa Offices – Family Class: Dependent Children,” 13 December 2006, available at: www.cic.gc.ca/english/department/times-int/06-fc-children.html

²⁵² Citizenship and Immigration Canada, “Statistical Information: Applications Processed at Canadian Visa Offices – Dependants of Refugees,” 13 December 2006, available at: www.cic.gc.ca/english/department/times-int/12-ref-dependants.html

forms of kinship and will accept only biological children as immigrants. This has the potential to strip some children of their families.

The Committee also heard about a significant difference between the applications of parents and children accepted as refugees in Canada. An adult who is granted refugee status in Canada can include his or her children and spouse on an application for permanent residence. By contrast, a child who has been granted refugee status in Canada cannot include his or her parents or siblings on such an application. Witnesses told us that this difference appears to be based on a fear that parents will send their children to Canada as asylum claimants in order to gain a “toehold” for the entire family. However, they pointed out that if the Canadian government grants a child refugee status, this means that the child has a legitimate basis for claiming asylum, and it is therefore likely that his or her parents have a similar basis for such a claim. Sister Deborah Isaacs pointed out that, in case of doubt, the hardship of family separation may be greater than the eventual cost of removal if it is later found that the parents do not have a valid claim.

Finally, Janet Dench and Sister Deborah Isaacs told our Committee of yet another obstacle to family reunification. Canada has an immigration policy which states that a family member who was not examined at the time that the sponsor originally came to Canada cannot later be admitted as a family member. Thus, a child who was not born when a parent first entered Canada and who was consequently not mentioned on the immigration application may be denied admission to Canada when the parent later makes the application for reunification.

Several witnesses described the devastating effects that prolonged separation can have on both children and their families, pointing out that such separations can ultimately result in emotional estrangement, even though the family may be physically reunited. Separated from their families, children are prone to feelings of abandonment or of being unloved, often losing trust in their parents. Both children and parents often suffer from depression, and even when the family is reunited conflicts are frequent and family ties may not survive. Marian Shermarke described the effects of separation to our Committee:

In the field, we do see children [who are sent ahead of their families to Canada] who unconsciously refuse to eat. In fact, they are in therapy for this with psychologists. They are guilt ridden for having left family members in critical conditions and they feel horribly guilty for living in comfort when their relatives are not.

On a daily basis, we see that it has an effect on their development. To counter that, we try to ride up a budget with these children so that they can send [off] at least \$20 per month to found family members, in order to reduce their sense of guilt...

[T]he longer family reunification takes, the more chances there are that when the family is reunified, the family dynamics will be a mess.

A lot of parents tell us that they have the feeling they are receiving strangers. The fact that there is a rejection is often related to the length of family reunification.²⁵³

Asked about success stories, Victor Porter of MOSAIC told the Committee that

We see success stories constantly. One of the beauties arising out of the work that we do is that every month or so, we have a mother or a father coming to us to introduce us to their children and saying, "We finally landed them. Here they are. You know, this is the person who helped us."

Those are success stories. The concern is that there is such a waste of time and resources. Parents send money to where their children are. The children come here and they do not know that their parents have tried very hard to get them here. Some have this feeling of resentment against their parents. "Why did you not bring me earlier? Why did I have to wait five years, three years, four years?" Those are some of the issues that we see again and again through our family programs, where there is counselling and parenting groups, and so on, and it is not an isolated event. It is recurring. There is a pattern of this kind of connection between the children who arrive later, and their parents.²⁵⁴

Janet Dench told us that, much like the rationale behind policies with respect to children adopted overseas, the government often justifies particular measures that prolong family separations by citing the need to protect children from trafficking and other forms of exploitation. However, she questioned the use of such an argument to

²⁵³ Marian Shermarke, representative, Programme régional d'accueil et d'intégration des demandeurs d'asile (PRAIDA), testimony before the Committee, 6 November 2006.

²⁵⁴ Victor Porter, MOSAIC, testimony before the Committee, 21 September 2006.

justify delays that can cause such harm to children's emotional and even physical well-being.

Again, our Committee notes that the appropriate balance may not yet have been struck. The Committee has been made acutely aware of the long delays faced by many migrating families and children, the long separations that can ensue, and the harmful emotional and even physical consequences. In order to find the appropriate balance and the most effective approach to children's rights with respect to the *Convention on the Rights of the Child*, **the Department of Citizenship and Immigration should devote more resources and energy to rectifying these backlogs, particularly in its overseas visa offices. Applications should be processed at a swifter pace, with due regard to the need to keep families together or to reunite them as soon as possible. Victor Porter noted that the Department of Citizenship and Immigration should strongly consider changing the guidelines in order to allow children to be reunited with their family in Canada and to be processed inland like spouses.**

D. SEPARATED CHILDREN AND TRAFFICKING IN PERSONS

Another issue of persistent concern with respect to family reunification is the situation of separated children in Canada. Separated children are defined as children who are outside their country of origin without parents or a legal or customary caregiver. This includes the case of a child who arrives in Canada with a relative who is not his or her legal guardian and who may not have the capacity to provide the child with adequate protection in Canada. Another frequently used term is "unaccompanied minor," although this phrase applies to a narrower group of migrant children – those who arrive entirely alone in Canada.²⁵⁵

Separated children may have become separated from their parents for a variety of reasons, arriving at Canada's borders because of war or other threats to their safety, experiences as a child soldier, as a safety measure because of socio-political changes, because of their parents' disappearance or imprisonment, or because of a desire for a

²⁵⁵ Sister Deborah Isaacs, Separated Children Intervention and Orientation Network, testimony before the Committee, 21 September 2006.

better future. A portrait of separated children in Canada began to emerge from briefs submitted to the Committee by Marian Shermarke and Claude Malette. According to these documents, 82% of the 207 separated children interviewed were 14 years old or older, and 65% were male.²⁵⁶ Upon arrival in Canada such children may be particularly vulnerable, often dealing with issues of family separation or death, anxiety about their insecure status in Canada, the trauma consequent to witnessing or being a victim of violence, or anxiety about adaptation to a new language and culture.²⁵⁷

Canada was one of the first industrialized countries to react to the problem of separated children by issuing specific guidelines on children seeking asylum in 1996.²⁵⁸ These guidelines establish the procedures for processing refugee claims for children, with a specific section on how to deal with separated children. Although the guidelines are not binding on members of the Immigration and Refugee Board of Canada, they do provide standards that must generally be respected. By contrast, the *Immigration and Refugee Protection Act* does not specifically mention how to deal with separated children. As Claudette Deschênes of the Canada Border Services Agency and Paul Aterman of the Immigration and Refugee Board informed us, Canada Border Services Agency officers are already required to pay extra attention to the situation of all child migrants, with a mandatory referral for a detailed secondary examination. Unaccompanied children are also given scheduling priority before the Immigration and Refugee Board.

In 2005, the Immigration and Refugee Board dealt with over 25,000 refugee claims, 540 of which were initially identified as claims by unaccompanied minors. While it was ultimately found that the majority of these children did have some family in Canada,²⁵⁹ many of them were likely still separated from their parents or legal/customary caregiver.

²⁵⁶ Martine Therrien, "Profil des mineurs non-accompagnés," Service d'aide aux réfugiés et aux immigrants du Montréal métropolitain (SARIMM), 3 November 2006.

²⁵⁷ Ghislaine Roy, "Pratique sociale interculturelle au SARIMM," SARIMM, December 2005.

²⁵⁸ Immigration and Refugee Board of Canada, *Guideline 3: Refugee Claimants – Procedural and Evidentiary Issues*, 30 September 1996, available at www.irb-cisr.gc.ca/en/references/policy/guidelines/child_e.htm

²⁵⁹ Paul Aterman, Director General, Operations, Immigration and Refugee Board of Canada, brief submitted to the Committee.

Brian Grant told our Committee that Citizenship and Immigration Canada is “working toward a comprehensive policy on resettling separated minors,”²⁶⁰ which will ultimately depend on the availability of adoptive parents or legal guardians who can ensure safety and protection for those children. As noted in Chapter 9, the age at which children are cut off from child protection varies across the country. Jahanshah Assadi of the Canadian office of the United Nations High Commissioner for Refugees expressed particular concern with respect to the low cut-off age in Ontario (16), as that province receives a majority of the separated children seeking asylum in Canada. If there is no possibility of family reunification a child can be made a ward of the state until the age of 18, but he or she first has to obtain permanent resident status; this is often a long process, and in the meantime, the child is left without a legal guardian.²⁶¹ This is a clear violation of a child’s rights under the *Convention on the Rights of the Child*. Sister Deborah Isaacs also pointed out that children below the age of 18 cannot apply for citizenship under the *Citizenship Act* – this can only be done by a parent or guardian. As provinces may not apply for citizenship on behalf of separated children in foster care, such children will be unable to regularize their immigration status until they turn 18. Finally, separated children are also at a disadvantage in some provinces, such as Quebec, where they cannot apply for social assistance until the age of 18. Until that time, it is the provincial government’s responsibility to provide financially for the child.²⁶²

As a subset of this issue, stories of children bought, sold, and brought across the Canadian border for the purposes of sexual or other forms of exploitation are particularly horrific, representing one of the worst possible fates for unaccompanied children in Canada. This is an issue of particular concern for children (girls most specifically), as it is easy for an adult to pass a child off as his or her own. Trafficking in children is one of the primary reasons behind the government’s careful scrutiny of child migration and citizenship applications.

²⁶⁰ Brian Grant, Director General, International and Intergovernmental Relations, Citizenship and Immigration Canada, testimony before the Committee, 15 May 2006.

²⁶¹ Kim Chao, *Separated Children*, Report prepared for the Standing Senate Committee on Human Rights, 2005.

²⁶² Roy, “Pratique sociale interculturelle au SARIMM.”

Although the government has no concrete evidence of trafficking in children into Canada,²⁶³ anecdotal evidence abounds. Service providers point out that official estimates do not exist because trafficking is so underground and hard to deal with. Children may also only be exploited once they are across the border – trafficking is not necessarily easy to identify at the actual border crossing or by reading an immigration application.

The federal government has launched a number of initiatives to combat trafficking in persons. In 2005, sections 279.01 to 279.04 were added to the *Criminal Code* to specifically prohibit:

- Trafficking in persons, defined as the recruitment, transport, transfer, receipt, concealment or harbouring of a person, or the exercise of control, direction or influence over the movements of a person, for the purpose of exploitation;
- A person from benefiting economically from trafficking; and
- Withholding or destroying identity, immigration, or travel documents to facilitate trafficking in persons.

Outside the *Criminal Code*, the *Immigration and Refugee Protection Act* targets cross-border trafficking in persons through section 118. This section defines the offence of trafficking – to knowingly organize one or more persons to come into Canada by means of abduction, fraud, deception, or the use of force or coercion – and prohibits the recruitment, transportation, receipt, and harbouring of trafficked persons. Sections 122 and 123 outline the additional offence of using travel documents to contravene the Act, as well as the buying or selling of such travel documents.

In May 2006, the Department of Citizenship and Immigration also launched a policy to provide free 120-day temporary residence permits for trafficked persons.²⁶⁴ Recipients of such permits are eligible for medical and social counselling assistance and other health service benefits. These permits may also be extended based on an immigration officer's assessment of whether it is reasonably safe and possible for the individual to return and

²⁶³ Grant testimony.

²⁶⁴ Citizenship and Immigration Canada, Temporary Resident Permits policy, 26 May 2006, pp. 23-29, available at: www.cic.gc.ca/manuals-guides/english/ip/ip01e.pdf

re-establish a life in his or her country of origin or last permanent residence, whether the individual is needed and willing to assist the authorities in an investigation or prosecution, and any other relevant factors.

None of these laws and programs is specifically targeted towards children, however, and it remains to be seen to what extent the particular needs and interests of children will be taken into account through implementation.

Our Committee believes that a number of measures also need to be implemented in order to better protect separated and unaccompanied children and to bring Canada into strict compliance with the Convention. In its General Comment on the treatment of unaccompanied and separated children, the Committee on the Rights of the Child emphasized that:

The ultimate aim in addressing the fate of unaccompanied or separated children is to identify a durable solution that addresses all their protection needs, takes into account the child's view and, wherever possible, leads to overcoming the situation of a child being unaccompanied or separated.²⁶⁵

In the Committee's view, **the Department of Citizenship and Immigration should strongly consider the possibility of allowing separated children to include their parents on applications for permanent residence in order to resolve the current difference between parent and child applications.**

Our Committee also suggests that, upon the arrival of a potentially separated child at the border, measures be implemented to ensure that:

- **There is an immediate attempt to identify whether the child is unaccompanied, separated, or even trafficked – this would include erring on the side of providing the child with enhanced protection rather than waiting for official confirmation;**
- **An interview is immediately conducted in an age-appropriate and gender-sensitive manner by trained officials in order to ascertain the identity and citizenship of the child, parents, and siblings, and to assess the reasons for separation, as well as any particular vulnerabilities or protection needs;**

²⁶⁵ Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 6: Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin*, CRC/GC/2005/6, 1 September 2005, para. 79.

- **Identification documentation is provided for the child, insofar as is possible, and that active attempts to trace the child's family members commence as soon as possible;**
- **A clear mechanism is put in place to ensure the automatic involvement of child welfare authorities once a child's vulnerable status is determined, in order to provide protection and other services for that child; and**
- **A specific guardian is appointed as soon as possible, and shall remain that child's guardian until he or she reaches 18 or leaves the country.**

As was recommended in Chapter 9 with respect to child protection issues, **the federal government should also work with the provinces and territories to discuss ways in which separated children arriving in Canada are provided with at least minimum standards of care and protection until the age of 18.**

E. DETENTION OF CHILD MIGRANTS

A number of witnesses also raised concerns with respect to the detention of child migrants in Canada. In particular, critics point to the case of 134 separated children who arrived off the coast of British Columbia from China in 1999. Eighteen of these children were held in youth detention centres for seven months because of their suspected involvement with the smugglers.²⁶⁶

Like the *Convention on the Rights of the Child*, section 60 of the *Immigration and Refugee Protection Act* clearly states that children should be detained only as a measure of last resort. Claudette Deschênes told our Committee that this is an important part of the training program for immigration officers. She said that:

Minors are detained only as a last resort, taking into account the availability of alternatives to detention, the anticipated length of the detention, the risk of continued control by human smugglers or traffickers and the type of detention facility. The decision to detain is never made without consideration of the best interests of the child...

What we normally do with an unaccompanied minor is call the provincial social organizations, but that does not always work out.²⁶⁷

²⁶⁶ Chao, *Separated Children*.

²⁶⁷ Claudette Deschênes, Vice-President, Enforcement Branch, Canada Border Services Agency, testimony before the Committee, 15 May 2006.

Emphasizing that “[d]etention is used very rarely for minors,”²⁶⁸ she told us that when such detentions do occur, children are usually held for less than six days in an immigration holding centre. These facilities vary from hotel-like accommodations in Toronto, to guarded facilities in other locations. When children are detained for more than six or seven days, education facilities are made available. Paul Aterman told us that in any given period over the last 18 months, fewer than 10 migrant children were being detained nationally, and for a period not exceeding 12 days. He said that it is important to remember that detention is sometimes in the best interests of the child. Ms. Deschênes informed us that in 2005-2006, 715 migrant children were detained in Canada, 70% of whom were detained for less than six days. Six hundred and twenty of these children were accompanied, and 95 were unaccompanied. This point was corroborated by Marian Shermarke, who told us that children accompanied by their parents are much more likely to be detained than separated children.

Our Committee wishes to emphasize that the federal government needs to make all efforts to come into compliance with the *Convention on the Rights of the Child* in this regard, and that priority should always be given to the best interests of the child. Immigration and border services officials should ensure that the policies and guidelines in place are respected: children should be detained only as a last resort and for a minimal amount of time. When in detention, they should also be provided with access to education, counselling, and recreation. As specified by the Committee on the Rights of the Child:

Special arrangements must be made for living quarters that are suitable for children and that separate them from adults, unless it is considered in the child’s best interests not to do so. Indeed, the underlying approach to such a programme should be “care” and not “detention”. Facilities should not be located in isolated areas where culturally appropriate community resources and access to legal aid are unavailable. Children should have the opportunity to make regular contact and receive visits from friends, relatives, religious, social and legal counsel and their guardian. They should also be provided with the opportunity to receive all basic necessities as well as appropriate medical treatment and psychological counselling where necessary. During their period in detention, children have the right to education which ought, ideally, to take place outside the

²⁶⁸ *Ibid.*

detention premises in order to facilitate the continuance of their education upon release.²⁶⁹

F. THE DESIGNATED REPRESENTATIVE

In Canada, when a child migrant is party to an asylum proceeding and does not have the capacity to act for him or herself, the legislation states that a designated representative must be appointed. The designated representative's role is to act in the child's best interests before the Immigration and Refugee Board. This role is often undertaken by a lawyer, a social services worker, or another individual known to the child, such as the parent. The designated representative acts as a litigation guardian only, not as a social guardian outside of the immigration proceedings. He or she can hire and instruct counsel, make decisions with respect to proceedings, seek out evidence, act as a witness, and keep the child informed of the proceedings.²⁷⁰

Different regions approach the designated representative differently. Paul Aterman told our Committee that:

In Quebec, for example, we have a standing relationship with an NGO that deals primarily with immigrant and refugee children. We at the board deal with them on a regular basis. They are our liaison with the social services agency. It is quite an effective working relationship.

In Toronto, we have had to improvise a little. We have a relationship with the law firm McCarthy Tétrault, which provides pro bono services for the children who appear before us. Sometimes we deal with individual lawyers who act as designated representatives and sometimes we deal with social services agencies. It is a little ad hoc in some instances.²⁷¹

Although the appointment and role of the designated representative was generally looked upon favourably by witnesses appearing before our Committee, some concerns were expressed. For example, the Canadian office of the UN High Commissioner for Refugees emphasized that this representative does not cover all of the child's guardianship needs, and that a mechanism should be put in place to ensure that separated children are adequately protected upon arrival in Canada. The Canadian Council for

²⁶⁹ *Ibid.*, para. 63.

²⁷⁰ Chao, *Separated Children*; Paul Aterman, testimony before the Committee, 15 May 2006.

²⁷¹ Aterman testimony.

Refugees echoed this concern in a paper submitted to the Committee, noting that the role of the designated representative is not spelled out in the *Immigration and Refugee Protection Act* and that the representative is not mandated to act before the hearing in order to help the child prepare. As a result, a child migrant may be interviewed by immigration or border services officials without a guardian present to represent his or her best interests.²⁷² In keeping with Canada's obligations under the *Convention on the Rights of the Child*, **our Committee suggests that the federal government review the role of the designated representative with a view to potentially expanding this role to provide assistance to children when they arrive in Canada.**

G. BEST INTERESTS OF THE CHILD

The principle of “best interests of the child” arises particularly frequently in discussions of the rights of migrant children. The majority of the court in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* ruled that although Canada had not incorporated the *Convention on the Rights of the Child* into domestic law, the Convention's guiding principle making the best interests of the child a primary consideration in decision-making concerning children should play a role in the government's decision-making process.

In concrete terms, Canada's immigration legislation explicitly mentions the best interests of the child in numerous contexts, and Brian Grant told us that in 2005, the Department of Citizenship and Immigration released enhanced policy guidelines on the best interests of the migrant child. Training is provided to immigration officers based on these guidelines. Paul Aterman also explained how the best interests principle is applied in the management of asylum cases. Although Immigration and Refugee Board members may not be able to make a decision differently based on this principle, they may at least be able to process the case differently.

However, other witnesses criticized the government's approach to the best interests principle, stating that the “best interests of the child are not on the screen of the people

²⁷² Canadian Council for Refugees, *Impacts on Children of the Immigration and Refugee Protection Act*, November 2004, available at: www.web.net/~ccr/children.pdf

who are dealing with these cases”²⁷³ and that Canada is consequently not acting in compliance with the Convention. Janet Dench told our Committee that the government has interpreted explicit references to the best interests of the child in policy and legislation to mean that officials are not required to take this principle into consideration where it is not explicitly mentioned. She and Sister Deborah Isaacs also told us that the government’s policy is only to take the best interests of the migrant child “into account,” rather than making this principle a “primary consideration” as is stipulated in the Convention. Finally, they emphasized that because applications based on humanitarian and compassionate grounds (which do take the best interests of the child into account) take so long to process, the best interests principle is often overlooked before more drastic actions such as deportations are carried out.

Government officials told our Committee that Canada Border Services Agency and Citizenship and Immigration officers at border entry points are all trained to interview children, and that Immigration and Refugee Board members are trained to deal sensitively with children during immigration hearings.²⁷⁴ Paul Aterman told us that the Immigration and Refugee Board is currently working on guidelines for procedures with respect to vulnerable persons appearing before the Board. He said that Board members also receive orientation and ongoing training with respect to the impact of Canada’s international human rights obligations on their work. This training places emphasis on dealing with child witnesses, applying the best interests principle on a procedural and substantive level, and on new developments in the law with relation to children.

However, witnesses pointed out that Canada’s 1996 guidelines with respect to children do not require officials who interview or question children to have training in how to conduct interviews with children, or to have background knowledge of child development. They argued that the training currently received by immigration and border services officials is not enough: they need to know not only about the law, but also about a child’s background and language. Marian Shermarke went so far as to propose

²⁷³ Porter testimony.

²⁷⁴ Aterman testimony; Micheline Aucoin, Director General, Refugees Branch, Citizenship and Immigration Canada, testimony before the Committee, 15 May 2006.

the creation of a specialized Immigration and Refugee Board panel to deal specifically with child migrant issues, much like the specialized proceedings being developed in courtrooms across the country.

Finally, the Committee also heard that the return of a migrant child to his or her country of origin can be a traumatic and even harmful experience. David Matas and Sister Deborah Isaacs told us that there is no mechanism currently in place within Canadian policy or legislation to specifically mandate consideration of the best interests of a child when removing him or her from Canada.

They stated that separation from one's parents is not necessarily seen by the government as an undue hardship, and although removal may be delayed until a child finishes school in Canada, the only existing mechanism that ensures consideration of the best interests of the child is an application to stay in Canada based on humanitarian and compassionate grounds. However, as noted above, this humanitarian and compassionate immigration application is not coordinated with the removals procedure and a final decision may take months or years. By that point, the child may have already been deported.

This situation is a clear violation of the federal government's obligations under the *Convention on the Rights of the Child*. Respect for Canada's legal obligations means that the best interests of the child should be considered not only in proceedings to remove a child, but in proceedings to remove a child's parents. The deportation of parents can have a significant impact on a child with legal status who has been left behind.

Consequently, our Committee emphasizes that **the best interests of the child should always be a primary consideration in immigration decisions affecting children. All immigration and border services officials dealing with children should receive orientation and ongoing training to ensure that they are fully aware of children's rights, as well as how to communicate effectively with children of different cultural backgrounds.** The training programs that currently exist should be enhanced and revised to take into account the comments and criticisms expressed in this report.

Echoing the recommendations of David Matas and Jahanshah Assadi, our Committee also suggests that **federal immigration officials ensure that migrant children are returned to their country of origin only after a final determination of whether or not compelling humanitarian and compassionate grounds exist to allow the child to remain in Canada, and a comprehensive pre-removal risk assessment with significant emphasis on the best interests of the child has been undertaken. If the child is returned, officials should ensure that appropriate safeguards are in place in the country of origin.** For example, as noted in the UN Committee's General Comment, children at risk of being re-trafficked should not be returned unless the return is in their best interests and appropriate measures for their protection have been taken in the country of origin. These would include counselling for the child and family tracing to ensure that appropriate care and guardianship arrangements are in place for the child's return.

RECOMMENDATION 12

Pursuant to articles 7, 9, 10, 11, 21, 22, and 35 of the *Convention on the Rights of the Child* and the *Optional Protocol on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography*, the Committee recommends that:

- The Senate committee examining Bill C-14 take the concerns voiced in this report into serious consideration and that if the Bill is passed, the federal government implement a pilot project to determine whether immigration officials can rely on the provincial adoption approval process to assess whether the best interests of the child are being served;
- The Department of Citizenship and Immigration devote more resources to rectify backlogs delaying family reunification, particularly in its overseas visa offices, and strongly consider changes to immigration guidelines to allow children to be processed inland like spouses, as well as allowing separated children to include their parents on applications for permanent residence;
- Specific measures be put in place to ensure effective identification and protection of potentially separated children at the border;
- Priority always be given to the best interests of the child when dealing with the detention of migrant children;
- Migrant children are returned to their country of origin only after a final determination of whether or not compelling humanitarian and compassionate grounds exist to allow the child to remain in Canada, and a

comprehensive pre-removal risk assessment with significant emphasis on the best interests of the child has been undertaken; and

- **All immigration and border services officials dealing with children in any way receive orientation and ongoing training to ensure that they are fully aware of children's rights, as well as how to communicate effectively with children of different cultural backgrounds.**

Chapter 12 - Articles 18, 28, and 29: Early Childhood Development

Articles 18, 28, and 29 of the *Convention on the Rights of the Child* deal with child care and early childhood development. Articles 28 and 29 discuss the child's right to education. Article 28(1) states that:

Art 28(1) States Parties recognize the right of the child to education, and with a view to achieving this right progressively and on the basis of equal opportunity, they shall, in particular:

- (a) Make primary education compulsory and available free to all;
- (b) Encourage the development of different forms of secondary education, including general and vocational education, make them available and accessible to every child, and take appropriate measures such as the introduction of free education and offering financial assistance in case of need;
- (c) Make higher education accessible to all on the basis of capacity by every appropriate means;
- (d) Make educational and vocational information and guidance available and accessible to all children;
- (e) Take measures to encourage regular attendance at schools and the reduction of drop-out rates.

Article 29 deals with the quality of education:

Art. 29(1) States Parties agree that the education of the child shall be directed to:

- (a) The development of the child's personality, talents and mental and physical abilities to their fullest potential;
- (b) The development of respect for human rights and fundamental freedoms, and for the principles enshrined in the Charter of the United Nations;
- (c) The development of respect for the child's parents, his or her own cultural identity, language and values, for the national values of the

country in which the child is living, the country from which he or she may originate, and for civilizations different from his or her own;

(d) The preparation of the child for responsible life in a free society, in the spirit of understanding, peace, tolerance, equality of sexes, and friendship among all peoples, ethnic, national and religious groups and persons of indigenous origin;

(e) The development of respect for the natural environment.

(2) No part of the present article or article 28 shall be construed so as to interfere with the liberty of individuals and bodies to establish and direct educational institutions, subject always to the observance of the principle set forth in paragraph 1 of the present article and to the requirements that the education given in such institutions shall conform to such minimum standards as may be laid down by the State.

As cited in Chapter 10, article 18 discusses the state's responsibility to assist parents in the performance of their child-rearing responsibilities and ensure that children have the right to benefit from child care services and facilities.

The *Convention on the Rights of the Child* places particular emphasis on the need to provide protection for children's rights from day one. Children's needs and rights need to be dealt with at an early stage. The issue of early childhood development and child care gave rise to heated debate among witnesses before our Committee, although all agreed on the significant benefits that such initiatives entail for children. When discussing this issue, our Committee would like to note that references to early childhood care and education go beyond the question of "daycare" to include broader issues such as maternity and parental leave, prenatal supports and care, medical care, and primary education. Canada's provinces and territories are generally responsible for early childhood development and care policy, financing, and service provision, while the federal government provides early childhood development and care programs to specific populations (Aboriginal communities, military families, and new Canadians), as well as providing maternity and parental leave benefits and tax deductions for child care expenses.

The UN Committee on the Rights of the Child has criticized Canada's performance with respect to early childhood development and child care:

The Committee welcomes measures taken by the Government to provide assistance to families through expanded parental leave, increased tax deductions, child benefits and specific programmes for Aboriginal people. The Committee is nevertheless concerned at reports relating to the high cost of childcare, scarcity of places and lack of national standards.

The Committee encourages the State party to undertake a comparative analysis at the provincial and territorial levels with a view to identifying variations in childcare provisions and their impact on children and to devise a coordinated approach to ensuring that quality childcare is available to all children, regardless of their economic status or place of residence.²⁷⁵

A number of witnesses²⁷⁶ reiterated the fact that Canada is not in compliance with the Convention in this regard. They told us that Canada's early childhood services are provided by an uncoordinated patchwork of service providers,²⁷⁷ and elaborated on Canadian statistics, informing our Committee that there is a shortage of spaces for children ages six to 12 and for children with special needs. In 2004, only 15.5% of Canadian children under 12 had access to licensed/regulated child care space, while a 2006 Organisation for Economic Co-operation and Development report found that 24% of Canadian children up to six years of age had access to regulated spaces. That report referred to the number of Canadian three-year-olds in licenced/regulated spaces as "negligible."²⁷⁸

There is wide variation in access to child care spaces across the country. For example, Saskatchewan has spaces for under 5% of children, while in Quebec almost a third of children have access to a space. In fact, 43% of regulated spaces in Canada can be found in Quebec. Approximately 80% of child care spaces in Canada are organized through the non-profit sector.

²⁷⁵ Committee on the Rights of the Child, *Concluding Observations*, para. 38-39.

²⁷⁶ See in particular testimony of Susan Prentice, Barbara Byers and Martha Friendly.

²⁷⁷ Margaret Norrie McCain, J. Fraser Mustard and Stuart Shanker, *Early Years Study 2: Putting Science into Action*, Council for Early Childhood Development, March 2007, available at: [http://wwwFOUNDERS.NET/fn/setup.nsf/\(ActiveFiles\)/EarlyYears2/\\$file/48590_Early_Years_2.pdf](http://wwwFOUNDERS.NET/fn/setup.nsf/(ActiveFiles)/EarlyYears2/$file/48590_Early_Years_2.pdf).

²⁷⁸ Organisation for Economic Co-operation and Development, *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*, 2006; Martha Friendly, Coordinator, Childcare Resource and Research Unit, University of Toronto, brief submitted to Committee. See also Martha Friendly and Jane Beach, "Trends and Analysis," *Early Childhood Education and Care in Canada 2004*, April 2005, available at: www.childcarecanada.org/pubs/other/Tanda/TRENDS_ANALYSIS.pdf

Emphasizing the ramifications of the shortage of child care spaces in Canada, the Committee was informed that two-thirds of women with children under the age of three, 75% of women with children between the ages of three and five, and 82% of women with children between the ages of six and 15 are in the labour force.²⁷⁹ These numbers are on the rise, and some solution to this growing need needs to be found if children are to be provided with the standard of care that they deserve.

Susan Prentice of the Child Care Coalition of Manitoba told us that parents often pay over \$7,000 per year for regulated child care spaces, and that in most provinces, a family's income must be well below the poverty line in order to become eligible for subsidies. The 2006 OECD report stated that such subsidies are accessed by only 22% of single parents and about 5% of married mothers from low-income families. In 2001, 36% of children residing outside of Quebec received such subsidies. **Witnesses made it clear to the Committee that poor children generally have less access to child care than affluent children. Fewer child care programs exist in low-income neighbourhoods, and they are generally of lower quality.**

Witnesses also cited the OECD report, telling the Committee that Canada is not living up to the OECD's standards with respect to child care. Canada invests only about 0.3% of its gross domestic product in early childhood services, while the OECD recommends 1%. Of the 14 OECD countries surveyed, public expenditure on early childhood services was lowest in Canada. Martha Friendly of the Childcare Resource and Research Unit at the University of Toronto commented that in terms of Canada's actions on early learning and child care "we fall between level 1, which is merely symbolic, and level 2, which is spurts of action that are not sustained."²⁸⁰ A March 2007 report released by the Council for Early Childhood Development also indicates that overall public spending on children aged zero to six is less than the amount that is spent on children once they enter school.²⁸¹

²⁷⁹ *Ibid.*; Barbara Byers, Executive Vice-President, Canadian Labour Congress, testimony before the Committee, 2 October 2006; Friendly, brief submitted to the Committee.

²⁸⁰ Martha Friendly, Coordinator, Childcare Resource and Research Unit, University of Toronto, testimony before the Committee, 29 January 2007.

²⁸¹ McCain, Mustard, Shanker, *Early Years Study 2*.

Experts laud the long-lasting benefits that high-quality care can have for children, particularly those from low-income families.²⁸² Benefits include enhanced cooperation skills, as well as cognitive and social competencies. Nathaniel Mayer-Heft, a student in Montréal, commented that children need to learn cooperation skills early in order to better manage issues of violence and bullying later in life. Good-quality care can also buffer a child from some long-term negative effects of growing up in poverty. This finding applies particularly to girls, whose school attendance may be interrupted by domestic responsibilities such as care of younger siblings.

Sue Rossi of the Community Action Program for Children in British Columbia told us that:

So many studies now show that if children thrive from the ages of zero to six, they have a remarkable success rate in finishing school, staying away from criminal activity, building healthy relationships and becoming contributing, healthy citizens. We need to break these cycles in degenerating parental skills.²⁸³

As noted by Barbara Byers and the Committee on the Rights of the Child in its General Comment on juvenile justice, investing in high-quality services for young children may have a profound impact on keeping youth out of the justice and child protection systems later in life.

This testimony convinced our Committee of the need to improve the early childhood development and child care system in Canada in order to bring this country into compliance with its obligations under the Convention. As noted by Adrienne Montani of the British Columbia Child and Youth Coalition, access to high-quality and affordable care and learning environments should be a right and entitlement for all children, rather than a privilege.

²⁸² Susan Prentice, Advocate, Child Care Coalition of Manitoba, testimony before the Committee, 18 September 2006; McCain, Mustard, Shanker, *Early Years Study* 2; UNICEF, "Early Childhood Care Key to Gender Equality," 13 November 2006, available at: www.unicef.org/media/media_36554.html.

²⁸³ Sue Rossi, Community Action Program for Children, testimony before the Committee, 22 September 2006.

RECOMMENDATION 13

Pursuant to articles 18, 28, and 29 of the *Convention on the Rights of the Child*, the Committee recommends that the federal government meet with provincial and territorial governments to help coordinate the establishment of measurable standards and guidelines for delivering early childhood development and child care to children across the country, matched by adequate funding. Consultations should begin immediately, with proposed solutions to be presented to the Canadian public by July 2009.

Chapter 13 - Articles 26 and 27:

Children in Poverty

The *Convention on the Rights of the Child* treats child poverty as an issue of grave importance that can significantly overlap with many other areas of concern that contribute to the vulnerability of children in society as a whole. In particular, articles 26 and 27 delve deeply into this issue. Article 26 discusses the right of a child to benefit from social security:

Art. 26(1) States Parties shall recognize for every child the right to benefit from social security, including social insurance, and shall take the necessary measures to achieve the full realization of this right in accordance with their national law.

(2) The benefits should, where appropriate, be granted, taking into account the resources and the circumstances of the child and persons having responsibility for the maintenance of the child, as well as any other consideration relevant to an application for benefits made by or on behalf of the child.

The right to an adequate standard of living and the state's obligations in this respect are dealt with in article 27:

Art 27(1) States Parties recognize the right of every child to a standard of living adequate for the child's physical, mental, spiritual, moral and social development.

(2) The parent(s) or others responsible for the child have the primary responsibility to secure, within their abilities and financial capacities, the conditions of living necessary for the child's development.

(3) States Parties, in accordance with national conditions and within their means, shall take appropriate measures to assist parents and others responsible for the child to implement this right and shall in case of need provide material assistance and support programmes, particularly with regard to nutrition, clothing and housing.

(4) States Parties shall take all appropriate measures to secure the recovery of maintenance for the child from the parents or other persons having financial responsibility for the child, both within the State Party and from abroad. In particular, where the person having financial responsibility for the child lives in a State different from that of the child, States Parties

shall promote the accession to international agreements or the conclusion of such agreements, as well as the making of other appropriate arrangements.

Ultimately, the Convention recognizes that parents and guardians have primary economic responsibility for children. However, in case of need, the Convention directs states to provide material assistance to children, either through the parents or directly to the children themselves.

As a first comment on this issue, the Committee finds it important to recognize that everybody has a different way of defining poverty. In this section, the Committee will focus on the need for Canada to comply with articles 26 and 27 of the Convention, and will deal with various witnesses' definitions of poverty, as well as those used in the studies they may refer to through this framework.

Witnesses emphasized to the Committee that child poverty is a serious issue in Canada. David Agnew, former President of UNICEF Canada, told us that in a 2005 UNICEF study on child poverty rates in OECD countries, Canada ranked 19th out of 26 countries, with 15% of Canadian children living in poverty. Campaign 2000's 2006 Report Card on Child and Family Poverty in Canada found that more than 1.2 million children – one out of every six children – still live in poverty in Canada.²⁸⁴ The number of children living in poverty has risen by 20% since 1989.²⁸⁵ The statistics are even more dire in British Columbia and Newfoundland and Labrador, where nearly one in four children live in poverty. Quebec is the only province where child poverty rates have consistently declined over the past 10 years.²⁸⁶ In the city of Toronto, one out of every three children under 14 lives in poverty – a number that becomes particularly compelling when one realizes that 80% of the Canadian population lives in cities.²⁸⁷

²⁸⁴ Campaign 2000, *Oh Canada! Too Many Children in Poverty for Too Long... 2006 Report Card on Child and Family Poverty in Canada*, 2006, available at: www.campaign2000.ca/rc/rc06/06_C2000NationalReportCard.pdf

²⁸⁵ Campaign 2000, *Decision Time for Canada: Let's Make Poverty History – 2005 Report Card on Child Poverty in Canada*, 2005, available at: www.campaign2000.ca/rc/rc05/05NationalReportCard.pdf

²⁸⁶ Campaign 2000, *2006 Report Card*.

²⁸⁷ Laurel Rothman, Director of Community Building and Social Reform, Family Services Association of Toronto, testimony before the Committee, 29 January 2007.

The consequences of child poverty are staggering. At a very basic level, Stephen Wallace of the Canadian International Development Agency noted that “[p]overty denies children their human rights at a critical stage in their development,”²⁸⁸ while Gilles Julien, President of the Fondation pour la promotion de la pédiatrie sociale, pointed out that the most vulnerable children are found in poorer communities across Canada. According to the 2006 Report Card on Child and Family Poverty in Canada, 27.7% of children with disabilities, 40% of Aboriginal children, 25% of children in First Nations communities, and 40.4% of immigrant children live in poverty (almost twice the national rate²⁸⁹). Yet Dr. Julien said that children in poor communities

do not have access to services which they need. Their basic rights are breached on a daily basis because they do not [have] access to what they need to develop normally... when you are poor, it is harder for you to uphold your rights.²⁹⁰

Most immediately, poverty can lead to social exclusion and other forms of marginalization. Although such is not always the case, Gilles Julien, Nicolas Steinmetz, and Adrienne Montani told our Committee that children in lower-income families tend to have poorer health, higher school drop-out rates and higher rates of hunger and malnutrition. Poorer families are also more likely to have higher numbers of special needs children and children in care, and more children at greater risk of abuse and accidental injury.²⁹¹

One of the greatest problems is that poverty rarely ends with one child – it becomes a continuous cycle from parent to child to parent to child. Krista Thompson told us about her observations through her work with Covenant House:

With respect to the young people we see, their parents have little or no education. Their parents survived in some of the same ways these children

²⁸⁸ Wallace testimony.

²⁸⁹ Sara L. Austin, *Legislative Measures for the Implementation of the Convention on the Rights of the Child: International Lessons Learned and Recommendations for the Government of Canada*, World Vision Canada, 20 November 2006, brief submitted to the Committee.

²⁹⁰ Julien testimony.

²⁹¹ See also Health Council of Canada, *Their Future is Now: Healthy Choices for Canada's Children & Youth*; R. Brian Howe and Katherine Covell, “Child Poverty in Canada and the Rights of the Child,” *Human Rights Quarterly*, Vol. 25, 2003.

survive. It is a cycle. It helps if you can put a shiv in the circle, which is improved living conditions, improved access to education.²⁹²

Too frequently, this cycle of poverty leaves children homeless. A report published by the Public Health Agency of Canada in 2006 estimated that 150,000 youth aged 15 to 24 are living on the streets in Canada every day. Boys double the number of girls living on the street.²⁹³

The problems associated with poverty are exacerbated for homeless youth. The Public Health Agency report notes that this is an extremely emotionally and physically vulnerable population with limited education or job skills, and frequent involvement with drugs or prostitution. More than half of the youth surveyed reported having spent time in a youth detention centre, prison or a detention facility; two-thirds of these were male and one-third female. Twenty per cent of respondents reported using injection drugs. Krista Thompson provided a particularly telling illustration of the vulnerability of youth living on the street:

Young people tell me they started to take crystal meth because they were afraid to fall asleep in the alley. They are homeless. They live in an alley. They will be raped, beaten or killed if they fall asleep. A \$5 hit of crystal meth will keep them awake for a day and a half. It is survival.²⁹⁴

She emphasized that such children are often entitled to services but they rarely receive them – “[m]any of them have simply gone beyond the reach.”²⁹⁵ Social workers across Canada are stretched so thin that they have neither the time nor the resources to deal with youth who are over 16. “[I]f a youth is 16, our social workers say, ‘You are old enough. I have eight-year-olds to worry about. I do not have enough time, money, or energy to deal with you, so off you go.’”²⁹⁶ She pointed out that although street youth create a huge demand for drug and alcohol treatment services, there is limited access to such services unless it is through private funding. Street youth often require lifelong

²⁹² Krista Thompson, Executive Director, Covenant House, testimony before the Committee, 22 September 2006.

²⁹³ Public Health Agency of Canada, *Street Youth in Canada: Findings from Enhanced Surveillance of Canadian Street Youth, 1994-2003*, March 2006, available at: www.phac-aspc.gc.ca/std-mts/reports_06/pdf/street_youth_e.pdf

²⁹⁴ Krista Thompson testimony.

²⁹⁵ *Ibid.*

²⁹⁶ *Ibid.*

support, but “[t]hat is not the role of a charitable organization who survives on donations. That is the role of society and government to provide, in some cases, life-long support to these young people who have been so damaged.”²⁹⁷

In its Concluding Observations, the Committee on the Rights of the Child echoed some of these concerns about child poverty levels in Canada, making it abundantly clear that effective solutions are needed, quickly, in order to bring Canada into compliance with the Convention:

Standard of Living

The Committee is encouraged to learn that homelessness was made a research priority by the Canada Mortgage and Housing Corporation, as the sources of data are limited. However, the Committee shares the concerns of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (E/C.12/1/Add.31, paras. 24, 46) which noted that the mayors of Canada’s 10 largest cities have declared homelessness to be a national disaster and urged the Government to implement a national strategy for the reduction of homelessness and poverty.

The Committee reiterates its previous concern relating to the emerging problem of child poverty and shares the concerns expressed by the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW) relating to economic and structural changes and deepening poverty among women, which particularly affects single mothers and other vulnerable groups, and the ensuing impact this may have on children.

The Committee recommends that further research be carried out to identify the causes of the spread of homelessness, particularly among children, and any links between homelessness and child abuse, child prostitution, child pornography and trafficking in children. The Committee encourages the State party to further strengthen the support services it provides to homeless children while taking measures to reduce and prevent the occurrence of this phenomenon.

The Committee recommends that the State party continue to address the factors responsible for the increasing number of children living in poverty and that it develop programmes and policies to ensure that all families have adequate resources and facilities, paying due attention to the situation of single mothers, as suggested by CEDAW (A/52/38/Rev.1, para. 336), and other vulnerable groups...

²⁹⁷ *Ibid.*

Street Children

The Committee regrets the lack of information on street children in the State party's report, although a certain number of children are living in the street. Its concern is accentuated by statistics from major urban centres indicating that children represent a substantial portion of Canada's homeless population, that Aboriginal children are highly overrepresented in this group, and that the causes of this phenomenon include poverty, abusive family situations and neglectful parents.

The Committee recommends that the State party undertake a study to assess the scope and the causes of the phenomenon of homeless children and consider establishing a comprehensive strategy to address their needs, paying particular attention to the most vulnerable groups, with the aim of preventing and reducing this phenomenon in the best interest of these children and with their participation.²⁹⁸

Our Committee believes that, as noted by Adrienne Montani, **the way out of child poverty in Canada needs to be founded on universal solutions that reach all youth at risk, not only those who come to the attention of the government or social services, nor only the "poorest of the poor."**²⁹⁹ **This is the rights-based approach that underlies the entire *Convention on the Rights of the Child*. Our Committee notes that what is needed is a comprehensive and consistent approach to child poverty in Canada that uses the Convention as a yardstick for measuring success.**

A possible model for the kind of comprehensive response that this situation requires is offered by the social paediatrics model used by Gilles Julien and Nicolas Steinmetz. As stated in the brief they submitted to the Committee:

Social paediatrics is a child-centred total health approach that focuses on prevention and education of families in high-risk milieus. It strives to ensure that the child's rights and needs are respected and emphasizes the development, protection and physical, affective, social and intellectual stimulation of highest risk children. Every intervention in social paediatrics focuses on fostering closeness and exchanges between children and their parents, thus encouraging consensus and social and cultural integration within the family. Finally, it is based on using and pooling the

²⁹⁸ Committee on the Rights of the Child, *Concluding Observations*, para. 40-43 and 54-55.

²⁹⁹ Adrienne Montani, Provincial Coordinator, BC Child and Youth Coalition, testimony before the Committee, 22 September 2006.

resources of the family, scholastic, community and institutional networks that already exist within society.³⁰⁰

Gilles Julien noted that the respect for the *Convention on the Rights of the Child* fits well into this context:

[W]hen you read [the Convention], you basically find everything you need to set up a program which truly supports children in the community. It is complete. The convention is a source of inspiration for people like us who defend the rights of children when they are in school or in a hospital, when they do not have access to enough services in their community or to recreational opportunities, or when they need local protection. The convention is there to support us.

Generally speaking, when the convention is used that way, and we recently invoke it at the Tribunal: de quel droit on fait cela à un enfant? The convention states that children have the right to protection, to education, to go to a school which they are familiar with and which adapts to their need, and not vice versa. In our daily work, we can refer to the convention in almost any situation, which is inspiring, and which also makes our message also more powerful, which is very interesting...

For us, there is no doubt that the convention is a gift from heaven.³⁰¹

Social paediatrics is just one example of how the *Convention on the Rights of the Child* can be implemented practically and effectively in communities to make real differences in children's lives. Applying the approach of using, pooling and reinforcing existing resources, our Committee believes that governments can work with NGOs and communities to mitigate and reverse child poverty.

Ultimately, what is needed is a national poverty reduction strategy founded on the principles of the Convention. Working in consultation with provincial and territorial governments, the federal government should take measures to develop and fund a comprehensive and affordable housing strategy. Targeted funding could also be used to support organizations that assist street-involved youth and other at-risk children by providing neutral spaces, assistance with nutrition and shelter, addictions treatment, medical counselling, educational services, skills development and employment training.

³⁰⁰ Julien, brief submitted to the Committee.

³⁰¹ Julien testimony.

Child poverty is real and its dire consequences are manifested in children's daily lives. In one graphic example that brought this entire issue home to the Committee, Krista Thompson told us that at Covenant House:

We help a lot of kids get jobs, and we help them with pre-employment training and those kinds of things. I noticed that often when a kid is dressed up and has his shoes polished and we help him with his résumé, he has a hard time connecting with people. A lot of the kids do not smile very often. I thought it was because they were crabby and pissed off, and I do not blame them. In actual fact, they do not smile because their teeth are so bad they do not want to show anybody their mouth. This is a small thing it seems, but without a smile, a kid has a tough time connecting to the world.³⁰²

It is at this everyday level that the Convention can be used to make a difference.

RECOMMENDATION 14

Pursuant to articles 26 and 27 of the *Convention on the Rights of the Child*, the Committee recommends that the federal government develop a federal strategy to combat child poverty that should be put into effect as soon as possible, accompanied by clear goals and timetables. Among other things, such a plan should include preventative measures aimed at high-risk families and a comprehensive housing strategy.

³⁰² Krista Thompson testimony.

Chapter 14 - Articles 2, 23, 24, 33, and 39: Children's Health

A. INTRODUCTION

As already mentioned in Chapter 3, article 2 of the *Convention on the Rights of the Child* lays out the basic non-discrimination principle, calling for States Parties to respect and ensure the rights laid out in the Convention irrespective of a child's disability. In its General Comment on the rights of children with disabilities, the UN Committee on the Rights of the Child discusses this provision, stating that:

The explicit mentioning of disability as a prohibited ground for discrimination in article 2 is unique and can be explained by the fact that children with disabilities belong to one of the most vulnerable groups of children... Discrimination takes place – often de facto – regarding various aspects of the life and development of children with disabilities. As an example, social discrimination and stigmatization leads to their marginalization and exclusion and may even threaten their survival and development in the form of violence. Discrimination in service provision excludes them from education and denies them access to quality health and social services. The lack of appropriate education and vocational training discriminates against them by denying them job opportunities in the future. Social stigma, fears, overprotection, negative attitudes, misbeliefs and prevailing prejudices against children with disabilities remain strong in many communities leading to the marginalization and alienation of children with disabilities.³⁰³

A number of other Convention provisions also touch on the child's rights with respect to his or her health or disability. Article 23 deals specifically with the rights of disabled children:

Art. 23(1) States Parties recognize that a mentally or physically disabled child should enjoy a full and decent life, in conditions which ensure dignity, promote self-reliance and facilitate the child's active participation in the community.

(2) States Parties recognize the right of the disabled child to special care and shall encourage and ensure the extension, subject to available

³⁰³ Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 9: The Rights of Children with Disabilities*, unedited version, CRC/C/GC/9, 29 September 2006, para. 8.

resources, to the eligible child and those responsible for his or her care, of assistance for which application is made and which is appropriate to the child's condition and to the circumstances of the parents or others caring for the child.

(3) Recognizing the special needs of a disabled child, assistance extended in accordance with paragraph 2 of the present article shall be provided free of charge, whenever possible, taking into account the financial resources of the parents or others caring for the child, and shall be designed to ensure that the disabled child has effective access to and receives education, training, health care services, rehabilitation services, preparation for employment and recreation opportunities in a manner conducive to the child's achieving the fullest possible social integration and individual development, including his or her cultural and spiritual development.

(4) States Parties shall promote, in the spirit of international cooperation, the exchange of appropriate information in the field of preventive health care and of medical, psychological and functional treatment of disabled children, including dissemination of and access to information concerning methods of rehabilitation, education and vocational services, with the aim of enabling States Parties to improve their capabilities and skills and to widen their experience in these areas. In this regard, particular account shall be taken of the needs of developing countries.

This provision calls for the state to take measures to ensure that a child with disabilities can lead a full life in conditions that ensure his or her dignity, that promote self reliance, and that facilitate the child's active participation in the community. Article 23 refers to the right of a child with a disability to special care, and assistance for those responsible for his or her care. Such assistance must be appropriate to the child's condition, as well as to the circumstances of the parents or others caring for the child. The underlying message of this provision is that children with disabilities should be included as full members of society.³⁰⁴

Article 24 follows with a discussion of children's health and health services:

Art. 24(1) States Parties recognize the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health and to facilities for the treatment of illness and rehabilitation of health. States Parties shall strive to ensure that no child is deprived of his or her right of access to such health care services.

³⁰⁴ *Ibid.*

(2) States Parties shall pursue full implementation of this right and, in particular, shall take appropriate measures:

(a) To diminish infant and child mortality;

(b) To ensure the provision of necessary medical assistance and health care to all children with emphasis on the development of primary health care;

(c) To combat disease and malnutrition, including within the framework of primary health care, through, inter alia, the application of readily available technology and through the provision of adequate nutritious foods and clean drinking-water, taking into consideration the dangers and risks of environmental pollution;

(d) To ensure appropriate pre-natal and post-natal health care for mothers;

(e) To ensure that all segments of society, in particular parents and children, are informed, have access to education and are supported in the use of basic knowledge of child health and nutrition, the advantages of breastfeeding, hygiene and environmental sanitation and the prevention of accidents;

(f) To develop preventive health care, guidance for parents and family planning education and services.

(3) States Parties shall take all effective and appropriate measures with a view to abolishing traditional practices prejudicial to the health of children.

(4) States Parties undertake to promote and encourage international co-operation with a view to achieving progressively the full realization of the right recognized in the present article. In this regard, particular account shall be taken of the needs of developing countries.

The Convention then delves into specific health concerns with respect to children.

Article 33 deals with the issue of drug abuse, stating that:

Art. 33 States Parties shall take all appropriate measures, including legislative, administrative, social and educational measures, to protect children from the illicit use of narcotic drugs and psychotropic substances as defined in the relevant international treaties, and to prevent the use of children in the illicit production and trafficking of such substances.

Finally, article 39 deals with rehabilitative care for children victims of various forms of violence.

Art. 39 States Parties shall take all appropriate measures to promote physical and psychological recovery and social reintegration of a child victim of: any form of neglect, exploitation, or abuse; torture or any other form of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment; or armed conflicts. Such recovery and reintegration shall take place in an environment which fosters the health, self-respect and dignity of the child.

B. CHILD HEALTH IN CANADA

Compared to many other countries, Canada's children have a high standard of health and health services. Canada was recently ranked sixth among OECD countries in terms of children's health and safety,³⁰⁵ and fifth out of 125 countries in terms of children's health status.³⁰⁶ However, the Committee on the Rights of the Child still notes some grave concerns. In its Concluding Observations, the Committee states that:

Health and health services

The Committee is encouraged by the commitment of the Government to strengthening health care for Canadians by, inter alia, increasing the budget and focusing on Aboriginal health programmes. However, the Committee is concerned at the fact, acknowledged by the State party, that the relatively high standard of health is not shared equally by all Canadians. It notes that equal provincial and territorial compliance is a matter of concern, in particular as regards universality and accessibility in rural and northern communities and for children in Aboriginal communities. The Committee is particularly concerned at the disproportionately high prevalence of sudden infant death syndrome and foetal alcohol syndrome disorder among Aboriginal children.

The Committee recommends that the State party undertake measures to ensure that all children enjoy equally the same quality of health services, with special attention to indigenous children and children in rural and remote areas.

Adolescent health

The Committee is encouraged by the average decline in infant mortality rates in the State party, but is deeply concerned at the high mortality rate among the Aboriginal population and the high rate of suicide and substance abuse among youth belonging to this group.

³⁰⁵ UNICEF Innocenti Research Centre, *Child Poverty in Perspective: An Overview of Child Well-Being in Rich Countries*, Report Card No. 7, 2007.

³⁰⁶ See Health Council of Canada, *Their Future is Now: Healthy Choices for Canada's Children & Youth*, June 2006, p. 2, available at: www.healthcouncilcanada.ca/docs/rpts/2006/HCC_ChildHealth_EN.pdf

The Committee suggests that the State party continue to give priority to studying possible causes of youth suicide and the characteristics of those who appear to be most at risk, and take steps as soon as practicable to put in place additional support, prevention and intervention programmes, e.g. in the fields of mental health, education and employment, that could reduce the occurrence of this tragic phenomenon.³⁰⁷

C. SPECIAL NEEDS CHILDREN

Witnesses appearing before our Committee on health issues focussed their comments primarily on special needs children, particularly those with autism and foetal alcohol syndrome disorder (FASD). This is clearly an area of deep concern to many Canadians, and it is one that takes on particular significance following the adoption of the *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*³⁰⁸ by the UN General Assembly in December 2006. The Committee commends the Canadian government for signing this instrument in March 2007, and eagerly anticipates the government's next steps towards ratification and implementation. The Committee also acknowledges the work of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology's March 2007 report on autism, *Pay Now or Pay Later: Autism Families in Crisis*.³⁰⁹

One of the primary problems faced by special needs children in Canada appears to be the need for more resources to pay for specialized treatments and services. Witnesses appearing before our Committee told us that parents of special needs children bear a particular financial burden, as they must somehow find the money to pay for their child's treatments. Parents are often obliged to move to larger city centres where specialized treatments and services are more readily available.

Yude Henteleff pointed out that legislation with respect to specialized health services for children in Canada is often qualified by the phrase "subject to available resources," or hinges on the ability of parents to demonstrate undue hardship. He called this an "economic rationalization for discrimination,"³¹⁰ and pointed out that such qualifications are not usually attached to the provision of services to non-special needs children. He

³⁰⁷ Committee on the Rights of the Child, *Concluding Observations*, para. 34-37.

³⁰⁸ A/RES/61/106.

³⁰⁹ Available at: <http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/com-e/soci-e/rep-e/repfinmar07-e.pdf>.

³¹⁰ Yude Henteleff, lawyer, testimony before the Committee, 18 September 2006.

said that this “means there is a standard for special needs children and one for non-special needs children. What is the standard? The standard is an economic, not a human rights standard.”³¹¹ Making such distinctions is a clear violation of the *Convention on the Rights of the Child*.

Birgitta von Krosigk described the dilemma created by dealing with special needs children through a separate funding regime, arguing that these children are particularly vulnerable and need to be put on a level playing field:

We are all supposed to be full citizens of Canada. It should not be that we have this pie of money, which is the public money, public taxpayer's money, and we set aside a small portion here that is supposed to go to disabled people and then the disabled people get to fight over the crumbs. We should look at it in a more wholesome picture and say what is good for society... I find it troublesome, the notion that those of us who are able-bodied and have resources have some kind of entitlement to government resources, while the people who are most vulnerable have to justify their place at the table.³¹²

Ms. von Krosigk was involved as a lawyer in *Auton (Guardian ad litem of) v. British Columbia (Attorney General)*,³¹³ a 2004 Supreme Court of Canada decision which held that the lack of funding for all medically required treatment in British Columbia did not violate the Charter equality rights of the infant petitioners who suffered from autism and required a specific therapy that was not funded by the government at the time of trial.

Witnesses also told our Committee about problems of treatment accessibility. Looking at children with autism in particular, Yvette Ludwig of Families for Effective Autism Treatment told us that there are not enough scientifically validated programs for children with special needs. The programs that exist have long waiting lists, and once a child is accepted, the family then has to shoulder significant financial burdens to follow through with treatments. Witnesses told us that access to programs is inconsistent, not just between provinces where cut-off ages for treatment vary (as health care is an area of provincial jurisdiction), but also between regions within a province. Parents of children who live in more remote regions, or simply regions where no scientifically validated

³¹¹ *Ibid.*

³¹² Birgitta von Krosigk, lawyer, testimony before the Committee, 21 September 2006.

³¹³ [2004] 3 S.C.R. 657.

programs exist, often have to move their entire family to be closer to the services, or consider sending their child to live with others so he or she is closer to those services. This adds substantially to the financial burden taken on by parents of special needs children and may even lead to the denial of treatment to some.

Another issue that was particularly emphasized by witnesses was the need for early intervention funding and programs for special needs children. Researchers are rapidly discovering that becoming involved in children's lives early can make substantial differences to treatment of their special needs. Stuart Shanker of York University noted that currently about 50% of children with autism in Ontario are not diagnosed until the age of five, at which time they require intensive therapy, which is "very costly and not terribly effective."³¹⁴ However, he said that in about 84% of cases, an autistic child who receives treatment by the age of three can be restored to a healthy brain development trajectory. Doctors have also recently claimed that children with FASD are able develop at the same level as non-FASD children if they receive constant mental stimulation and nurturing in the first two years of their life.³¹⁵

In terms of creating specialized education environments for children with special needs, the Committee on the Rights of the Child noted in its General Comment on children with disabilities, that children with disabilities have the same right to education as other children and should be allowed to enjoy this right without discrimination. However, witnesses appearing before our Committee expressed differing views on whether special needs children should be fully integrated in the public education system or whether they should have specialized services designed to meet their needs.

Parents of special needs children told us that the problem generally begins when a child with special needs is put in a general classroom. The teacher may find that he or she cannot adequately meet the child's needs so a special teaching assistant is hired, or all special needs children within that school or area are grouped together in a segregated classroom setting that can tailor to their needs. However, these parents told us that most

³¹⁴ Stuart Shanker, Professor, York University, testimony before the Committee, 29 January 2007.

³¹⁵ Tom Blackwell, "Ontario MD Hails Fetal-Alcohol 'Breakthrough,'" *National Post*, 9 September 2006, p. A6.

often children in segregated settings do not get taught the general curriculum. They argued that they do not want their children isolated, but want them to live a typical experience, and to have the opportunity for a richer life. Emphasizing the issue of resource allocation, Gail Wilkinson of Families for Effective Autism Treatment told our Committee that by segregating special needs children “[w]e are really marginalizing the involvement of those children and families in society.”³¹⁶ She and her colleague also raised the issue of backlash from parents of non-special needs children, who have accused special needs children of “stealing” funding from their children.

Yet Yude Henteleff criticized the lack of special classrooms for special needs children due to funding cuts. He argued that education needs to be provided to special needs children in a non-discriminatory manner, with equal access to educational programs and to resources. He said that the ideal solution for special needs children is neither total inclusivity nor total segregation:

[T]here is nothing wrong with inclusiveness in the sense that there should be a greater opportunity for special needs children and non-special needs children to be together and learn from each other. However, that does not mean to say that there should be only one means by which to meet the needs of all children. The inclusive classroom is not the place for all children. There have to be variables on that theme.³¹⁷

The Committee on the Rights of the Child echoed this perspective in its General Comment, stating that the Committee

recognizes the need for modification to school practices and for training of regular teachers to prepare them to teach children with diverse abilities to ensure that they achieve positive educational outcomes.

As children with disabilities are very different from each other, parents, teachers and other specialized professionals have to help each individual child to develop his or her ways and skills of communication, language, interaction, orientation and problem solving which best fit the potential of this child. Everybody, who furthers the child's skills, abilities and self-development, has to precisely observe the child's progress and carefully listen to the child's verbal and emotional communications in order to

³¹⁶ Gail Wilkinson, Families for Effective Autism Treatment, testimony before the Committee, 20 September 2006.

³¹⁷ Henteleff testimony.

support education and development in a well-targeted and most appropriate manner...

Inclusive education should be the goal of educating children with disabilities. However, placement and type of education must be dictated by the individual educational needs of the child, since the education of some of children with disabilities requires a kind of support which the regular school cannot offer. In general, schools with appropriate accommodation and individual support should be the goal of educating children with disabilities... However, the Committee underlines that the extent of inclusion may vary. A continuum of services and programme options must be maintained in circumstances where inclusive education is not feasible to achieve in the immediate future or where the capacity of the child with disability cannot be promoted "to its fullest potential".

... At its core, inclusive education is a set of values, principles, and practices that seeks meaningful, effective, and quality education for all students, that does justice to the diversity of learning conditions and requirements not only of children with disabilities, but for all students... Inclusion may range from full-time placement of all students with disabilities into one regular classroom or placement into the regular class room with varying degree of inclusion including a certain portion of special education. It is important to understand that inclusion should not be understood nor practiced as simply integrating children with disabilities into the regular system regardless of their challenges and needs. Close cooperation among special educators and regular educators is essential. Schools' curricula must be re-evaluated and developed to meet the needs of children with and without disabilities. Modification in training programmes for teachers and other personnel involved in the educational system must be achieved in order to fully implement the philosophy of inclusive education.³¹⁸

Finally, our Committee heard that special needs children are often particularly vulnerable to abuse and neglect – sometimes within their families, and frequently among their peers. Yvette Ludwig told us that special needs children are often misunderstood and seen as "different," thus they can more easily fall prey to bullying and other forms of marginalization. Faye Mishna of the University of Toronto also indicated that children with learning disabilities and special needs report a higher rate of being bullied than their non-special needs peers. A recent highly publicized example of such abuse arose in late

³¹⁸ Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 9*, para. 62-63 and 66-67.

2006 in Winnipeg, where a 14-year-old boy with spina bifida was locked in a burning shed by his peers.³¹⁹

In its General Comment, the Committee on the Rights of the Child noted that girls with disabilities may be even more vulnerable to such discrimination, and that states should pay particular attention to this situation in order to ensure adequate protection, access to appropriate services, and the full inclusion of girls with disabilities in society. This perspective was echoed by Sudabeh Mashkuri of the Metro Action Committee on Violence Against Women and Children. She told us that girls with disabilities experience sexual abuse at a rate that is four times higher than the national average.

Again respecting the fact that both health and education are largely within provincial jurisdiction, the Committee nonetheless finds that Canada needs to bring itself into fuller compliance with the *Convention on the Rights of the Child* with respect to special needs children. **There is a need for the federal government to bring the provinces and territories together to discuss a variety of issues with regard to special needs children.** Yude Henteleff went so far as to suggest the creation of a federal-provincial-territorial committee that could work in consultation with NGOs, with real powers to assure the implementation of proposed solutions. As stated by the Committee on the Rights of the Child in its General Comment, states need to develop and effectively implement policies aimed at ensuring that children with disabilities, and their guardians, receive the special care and assistance to which they are entitled. This cannot happen in Canada without broad cooperation and consultation.

Based on testimony before us, **our Committee suggests that these consultations include the question of resources.** The Committee on the Rights of the Child has said that provision of special care and assistance should be free whenever possible. **Discussions among governments should focus on best practices in terms of funding arrangements, accompanied by the proposal of concrete initiatives to improve service provision to special needs children.**

³¹⁹ See Joe Friesen, "Children Lock Disabled Teen in Burning Woodshed," *The Globe & Mail* [Toronto], 17 October 2006.

Such discussions should also touch on the varying levels of services available in each jurisdiction and the potential for harmonization based on a consideration of best practices. Finally, the consultations should look at the need for effective services delivered by properly trained professionals in the school system and in other child service and support systems, as well as education programs for parents and health professionals to assist them with early identification of special needs children.

Our Committee would like to see this consultation process involve special needs children themselves – not only governments, advocacy groups, scientists, and service providers. Douglas McMillan of the IWK Health Centre in Nova Scotia told us that the voices of disabled children are not heard in Canada. Yet, as noted by the Canada Health Council, effective programs for youth health involve young people in identifying needs and in planning and delivery of services.³²⁰ Our Committee notes that when young people speak, stereotypes can more easily be broken. Children with special needs could likely add much to this consultation process. As stated by Bridget Cairns of the Prince Edward Island Association for Community Living, “[t]hat is basically what every parent of a child with a disability wants: their child to have their own voice, and if they do not have the capacity to speak, that they are supported to express their views.”³²¹

RECOMMENDATION 15

Pursuant to articles 2, 23, 24, 33, and 39 of the *Convention on the Rights of the Child*, the Committee recommends that the federal, provincial, and territorial governments implement an improved process to improve services to special needs children by July 2008. Working to resolve this crisis on an immediate and on-going basis, governments should develop a consultation process to with advocacy groups, service providers, health professionals and special needs children. Early intervention should be a key focus of these consultations.

³²⁰ Health Council of Canada, *Their Future is Now: Healthy Choices for Canada's Children & Youth*.

³²¹ Bridget Cairns, Director, Prince Edward Island Association for Community Living, testimony before the Committee, 15 June 2005.

Chapter 15 - Article 2: Sexual Orientation

Nothing in the *Convention on the Rights of the Child* deals specifically with issues of sexual orientation as they relate to children. Nevertheless, although article 2, the non-discrimination provision, does not explicitly refer to sexual orientation, it does refer to “other status.” As such, the rights of sexual minority children in Canada may be protected under this rubric: States Parties must respect and ensure the rights set out in the Convention irrespective of a child’s sexual orientation.

The issue of sexual minority children in Canada often goes unnoticed in the larger battle surrounding sexual orientation in the adult world. Yet a large number of children do struggle with this issue on a daily basis. Often they are marginalized by their own fear and confusion, as well as by bullying and violence perpetrated against them by their peers and even families.

Kristopher Wells of the University of Alberta told our Committee that one of the only studies to have looked at the sexual orientation and gender identity of youth on a national scale, a 2004 survey of 135 youth across Canada aged 13 to 29, found that 3.5% of respondents identified themselves as belonging to a sexual minority. In addition, up to 11% of respondents were questioning their heterosexuality, stating that they had experimented with members of the same sex.

In terms of youth acceptance of alternate sexual orientation, 62% of respondents stated that they were comfortable or completely comfortable with lesbian, gay, bisexual and transgendered issues. In fact, as noted by Chris Buchner of GAB Youth Services in Vancouver, because homosexual adult males are becoming more mainstream in our society, more male youth are coming out at an earlier age. Social acceptance of homosexuality is not universal, however. Mr. Buchner told us that social acceptance of

lesbianism is not as pronounced as that of male homosexuality, and that female youth may not yet have reached this same comfort level in terms of coming out to their peers.

Despite the prevalence of lesbian, gay, bisexual or transgendered youth in our society, as well as acceptance by many youth and adults, discrimination abounds, and often in violent forms. The UN Study on Violence Against Children found that sexual minority youth tend to face higher rates of sexual harassment than other young people, and Faye Mishna of the University of Toronto told us that lesbian, gay, bisexual and transgendered youth are significantly more likely to experience verbal and physical harassment within schools and the broader community. In a brief submitted to the Committee, she noted that 84% of sexual minority youth experience verbal harassment, and 25% report physical harassment. Kristopher Wells cited statistics noting that some 28% of 15- to 19-year-olds had witnessed acts of violence towards a person belonging to a sexual minority. He noted that much of this violence is directed towards boys:

We see, particularly in high schools and with young people, that most of the violence is directed toward young men, simply because young lesbians or questioning women are often seen at the service of masculinity. They are seen as an idealized fetish of desire.

It is not a threat to a young person's masculinity to see two women kissing, but it is a threat to see two men kissing, or to be seen as objects of affection because it is a direct threat to them, their own identity.³²²

Others, such as Fiona Kelly of the University of British Columbia and Chris Buchner told our Committee that male and female sexual minority youths are equally subject to bullying, but that it expresses itself in different ways. Fiona Kelly said that:

[Y]ou almost have to go beyond sexuality to understand bullying in schools and how bullying is perpetrated against young women. It is a policing of gender in so many instances, and so for a young woman who is coming out, and ultimately kind of threatening the gender, then the bullying is often sexual. It is reinforcing heterosexuality or correct gender performance through sexual harassment of young women.³²³

³²² Kristopher Wells, Department of Educational Policy Studies, Faculty of Education, University of Alberta, testimony before the Committee, 20 September 2006.

³²³ Fiona Kelly testimony.

The consequences of psychological and physical bullying can be disastrous for youth who already may feel marginalized in their family, in their school, and in society more broadly. Faye Mishna told us that sexual minority youth are less likely to seek help from their peers, school professionals or parents due to fear of homophobic reactions and further victimization. Sexual minority youth have a greater tendency to drop out of school or support groups, to run away from home, and to turn to drugs or alcohol abuse or even prostitution as coping mechanisms to deal with stigma, shame, bullying and victimization. Kristopher Wells told the Committee that sexual minority youth are also prone to depression and high rates of suicide attempts or ideation: “The suicide statistics are absolutely staggering for this community; two to three times higher than that of their heterosexual peers to contemplate or attempt suicide.”³²⁴

One telling illustration of the effects of such marginalization appears in statistics showing that 11% to 35% of street-involved youth identify themselves as belonging to a sexual minority.³²⁵ Chris Buchner pointed out that one of the causes of this high percentage is the difficulty in finding adequate housing for sexual minority youth who are homeless. He said that a lot of youth programs are “Christian based” and sexual minority youth often feel uncomfortable with such services. GAB Youth Services, which is oriented towards sexual minority youth, has been trying to adjust to the specific needs of these clients. Staff at the organization noticed that it tended to receive more male youth during drop-in times, while females used its other services. As a result, GAB Youth Services has created a female-only group to deal with this situation.

The witnesses appearing on the issue of sexual minority children had a number of valuable proposals for addressing these problems and bringing Canada into closer compliance with its Convention obligations to sexual minority youth. The Committee supports emphasis on **the need for more intervention in the school system, including awareness-raising about sexual orientation issues and counselling for sexual minority or questioning youth.** Kristopher Wells told our Committee that school counsellors are well placed to ensure that troubled youth find the support they need and

³²⁴ Wells testimony.

³²⁵ *Ibid.*

access to counselling or other resources as required. As an example, he cited a British Columbia survey of 77 youth, 39% of whom told a teacher or school counsellor that they were gay or lesbian. The school offers a critical opportunity for intervention in children's lives that cannot be overlooked. Mr. Wells pointed out that "if young people do not get support at home, where do they turn? They often turn to their schools. However, if they do not get support at their schools, they frequently turn to the streets where they try to find any source of support simply to survive."³²⁶

Yet intervention in schools will not likely be enough. Particularly marginalized sexual minority youth will continue to fall through the cracks, and many may still end up on the streets. **The federal government should target funding towards service providers that create support and housing spaces for street-involved youth, with particular emphasis on sexual minority youth, to help them regain their footing in life.**

RECOMMENDATION 16

Pursuant to article 2 of the *Convention on the Rights of the Child*, the Committee recommends that the federal government act to fill the significant gaps in knowledge and statistics with respect to sexual minority youth and gender differences therein.

RECOMMENDATION 17

Pursuant to article 2 of the *Convention on the Rights of the Child*, the Committee recommends that all policies and strategies implemented by the federal government with respect to youth take into account the specific needs of sexual minority youth.

³²⁶ *Ibid.*

Chapter 16 - Articles 2 and 30: Aboriginal Children

A. INTRODUCTION

Articles 2 and 30 of the *Convention on the Rights of the Child* are the provisions with the most direct impact on the rights of Aboriginal children in Canada. Article 2 calls on states to respect and ensure the rights laid out in the Convention irrespective of the child's race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national, ethnic or social origin, property, disability, birth or other status. All of these categories are applicable to Aboriginal children in one form or another.

Article 30 is more specific, outlining the importance of not denying indigenous children the right to enjoy their culture in community with other members of their group, and to profess and practise their own religion and language.

Art. 30 In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities or persons of indigenous origin exist, a child belonging to such a minority or who is indigenous shall not be denied the right, in community with other members of his or her group, to enjoy his or her own culture, to profess and practice his or her own religion, or to use his or her own language.

Beyond these more specific provisions, every article of the Convention also applies to Aboriginal children as children generally, rather than as specific to their community. Because of the specific constitutional status of Aboriginal children³²⁷ in Canada, the federal government sometimes applies these more general provisions in different ways. For example, the federal government has entered a reservation with respect to article 21 of the Convention, as discussed in Chapter 4, section B1. The purpose of this reservation

³²⁷ As noted in Pamela Gough, Cindy Blackstock and Nicholas Bala, *Jurisdiction and Funding Models for Aboriginal Child and Family Services Agencies*, Centre of Excellence for Child Welfare, 2005, available at: <http://www.cecw-cepb.ca/cesEng/JurisdictionandFunding30E.pdf>: "The terms 'First Nations' and 'Indian' refer to those persons identified and registered as 'Indians' under the federal Indian Act. These people are often referred to as 'Status Indians.' The term 'Aboriginal' is broader. The Constitution Act of 1982 defines Aboriginal people as Indians, Inuit, and Métis. As the term is commonly used today, however, Aboriginal includes people with registered and nonregistered Indian Status, Inuit, and Métis." Our Committee has attempted to remain true to the terminology used by witnesses, often using the term "Aboriginal" in a broad sense throughout this report.

is to ensure that recognition of customary forms of care among Aboriginal peoples in Canada is not precluded by the Convention requirement that adoptions be authorized by competent authorities, in accordance with applicable laws and procedures. The federal government's statement of understanding also notes that the government's measures to implement the Convention in Canada must take into account the minority rights outlined in article 30.

B. ABORIGINAL CHILDREN IN CANADA

In Canada, although provincial governments provide child welfare services for the general population, the federal government has jurisdiction over "Indians, and Lands reserved for the Indians" as per section 91(24) of the *Constitution Act, 1867*,³²⁸ and provides funding for First Nations child and family services agencies under Directive 20-1. These agencies provide culturally sensitive services to children on-reserve and are under First Nations control; however, they are mandated in accordance with provincial standards and legislation. Some First Nations child and family services agencies have expanded to provide services to First Nations children living off-reserve, but otherwise First Nations children living off-reserve receive services from provincial authorities. Aboriginal children living off-reserve are under the jurisdiction of provincial authorities with respect to child care and protection, although some First Nations child and family services agencies have also expanded to encompass off-reserve Aboriginal children living in particular areas within their scope.³²⁹

Among all the themes discussed in this report, serious concerns about Aboriginal children in Canada were perhaps those most emphasized by witnesses. The Committee heard that Aboriginal children make up one of the most marginalized and vulnerable

³²⁸ Note, however, that section 88 of the *Indian Act* discusses the application of general provincial laws to First Nations people: "Subject to the terms of any treaty and any other Act of Parliament, all laws of general application from time to time in force in any province are applicable to and in respect of Indians in the province, except to the extent that those laws are inconsistent with this Act or the *First Nations Fiscal and Statistical Management Act*, or with any order, rule, regulation or law of a band made under those Acts, and except to the extent that those provincial laws make provision for any matter for which provision is made by or under those Acts."

³²⁹ Sandra Ginnish, Director General, Treaties, Research, International and Gender Equality Branch, Indian Affairs and Northern Development Canada, testimony before the Committee, 5 June 2006; Gough, Blackstock and Bala, *Jurisdiction and Funding Models for Aboriginal Child and Family Services Agencies*.

categories of children in Canada, overrepresented in a wide variety of areas. As noted in a brief submitted by World Vision Canada, although Canada consistently ranks among the top countries on the UN's Human Development Index, Canada's ranking drops to 78th when the Index isolates the economic and social well-being of Canada's Aboriginal population.

Aboriginal children are disproportionately living in poverty and involved in the youth criminal justice and child protection systems. Aboriginal children also face significant health problems in comparison with other children in Canada, such as higher rates of malnutrition, disabilities, drug and alcohol abuse, and suicide. Specific concerns with respect to Aboriginal children appear throughout the Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child. The Committee also devoted two paragraphs to this specific issue:

The Committee welcomes the Statement of Reconciliation made by the Federal Government expressing Canada's profound regret for historic injustices committed against Aboriginal people, in particular within the residential school system. It also notes the priority accorded by the Government to improving the lives of Aboriginal people across Canada and by the numerous initiatives, provided for in the federal budget, that have been embarked upon since the consideration of the initial report. However, the Committee is concerned that Aboriginal children continue to experience many problems, including discrimination in several areas, with much greater frequency and severity than their non-Aboriginal peers.

The Committee urges the Government to pursue its efforts to address the gap in life chances between Aboriginal and non-Aboriginal children. In this regard, it reiterates in particular the observations and recommendations with respect to land and resource allocation made by United Nations human rights treaty bodies, such as the Human Rights Committee (CCPR/C/79/Add.105, para. 8), the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (A/57/18, para. 330) and the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (E/C.12/1/Add.31, para. 18). The Committee equally notes the recommendations of the Royal Commission on Aboriginal Peoples and encourages the State party to ensure appropriate follow-up.³³⁰

³³⁰ Committee on the Rights of the Child, *Concluding Observations*, para. 58-59.

Brent Parfitt referred to the treatment of Aboriginal children in Canada as a “glaring area, and one that I am deeply embarrassed about.”³³¹

Witnesses echoed the UN Committee’s concerns, expressing frequent frustration with the situation of Aboriginal children. Maxwell Yalden, former member of the UN Human Rights Committee, said that “the Convention on the Rights the Child, insofar as it applies to Aboriginal children... shows us to be in serious breach.”³³² Kearney Healy expressed fear “that people are not willing to commit to the development of Aboriginal children.”³³³ Cindy Blackstock of the First Nations Child and Family Caring Society of Canada provided our Committee with some of the most compelling testimony with respect to Aboriginal children. She said that:

In Canadian society, we have normalized the risk to Aboriginal children. We no longer question the fact that 30 per cent of the kids in child welfare care are Aboriginal, or that 50 per cent of the young people who are being sexually exploited are Aboriginal. It is as though that is the way things have been and we assume that is the way things are in society, even when we are faced with an opportunity to make a difference and reduce those numbers. We have normalized it, which has taken away from the tragedy that it is. Each one of these young people should be given a full opportunity to make a difference...

[T]he shortfall in the current federal funding formula... is \$109 million per year for First Nations children on reserves. This is a shortfall in meeting the bare comparability of what is provided to non-Aboriginal children. This is not to make up for the impacts of residential school, but to ensure that these children have the same opportunity to live safely in their homes – \$109 million.³³⁴

The Committee recognizes that the protection of Aboriginal children’s rights – and thus the protection of Aboriginal communities’ future – is an issue of primary importance for all Canadians and an issue of fundamental concern with respect to the *Convention on the Rights of the Child*. Aboriginal and non-Aboriginal communities are destined to co-

³³¹ Parfitt testimony.

³³² Yalden testimony.

³³³ Healy testimony.

³³⁴ Cindy Blackstock, Executive Director, First Nations Child and Family Caring Society of Canada, testimony before the Committee, 29 May 2006.

exist “in perpetuity.”³³⁵ For all the lives at stake, “[t]he cost of doing nothing... is enormous.”³³⁶ Cindy Blackstock reiterated this point, telling our Committee that “[b]y doing nothing, I think we put our own moral credibility as a nation at risk.”³³⁷

1. Child Protection Issues

Government faces many priorities about its budget every day and it is difficult to make decisions, but surely abused and neglected children should rank near the top of those priorities. You have a chance to make a difference. I hope Canada will.³³⁸

One of the most prominent and recurring themes with respect to Aboriginal children in Canada is their disproportionate representation within the child welfare system. A report released by the First Nations Child and Family Caring Society of Canada in August 2005 noted that between 1995 and 2001, the number of registered Indian children entering care rose by 71.5% nationally.³³⁹ The organization’s 2005 *Wen:de* report found that there are three times more First Nations children in care now than at the height of the residential schools era in the 1940s.³⁴⁰ Cindy Blackstock told us that as of May 2005, 10.23% of all Status Indian children were in care, compared to 0.67% of non-Aboriginal children.³⁴¹ According to Jennifer Lamborn of the Native Women’s Association of Canada, 30% to 40% of all children in care in Canada are Aboriginal. The statistics vary among the provinces. The situation is particularly dire in British Columbia, where over

³³⁵ The Honourable Andy Scott, Minister of Indian Affairs and Northern Development, testimony before the Committee, 26 September 2005.

³³⁶ Jonathan Thompson, Director, Social Development, Education and Languages, Assembly of First Nations, testimony before the Committee, 19 June 2006.

³³⁷ Blackstock testimony, 29 May 2006.

³³⁸ *Ibid.*

³³⁹ First Nations Child and Family Caring Society of Canada, *UNCRC Day of General Discussion: Children Without Parental Care – The Chance to Make a Difference for this Generation of Indigenous Children: Learning from the Lived Experience of First Nations Children in the Child Welfare System in Canada*, 16 August 2005, available at: www.fncaringociety.com/docs/UNCRCDaySeparatedChildren.pdf

³⁴⁰ First Nations Child and Family Caring Society of Canada, *Wen:de – We are Coming to the Light of Day*, 2005, available at: www.fncfcs.com/docs/WendeReport.pdf

³⁴¹ The Assembly of First Nations’ *Leadership Action Plan on First Nations Child Welfare* indicates that First Nations children are placed in care at a rate of 1 in 10, while non-Aboriginal children are placed in care at a rate of 1 in 200. That document notes that 27,000 First Nations children are in care, while the federal government places the number of First Nations children in care on-reserve at 9,000 (Bill Curry, “Cash Not Solution to Natives’ Plight: Prentice,” *The Globe and Mail*, 6 February 2007).

50% of children in permanent care are Aboriginal,³⁴² and in Saskatchewan and Manitoba where 80% of children in care are Aboriginal.³⁴³

Cindy Blackstock and Jennifer Lamborn noted that poverty, inadequate housing, and substance abuse are key contributors to this overrepresentation of Aboriginal children in the welfare system. They also, however, place a significant amount of the blame on the federal government's funding formula. Ms. Blackstock informed our Committee that while the provinces usually provide funding to welfare authorities that allows them to exhaust every alternative before considering removal of a child from the home, there is no such federal funding for First Nations children – removal remains the only funded option. The First Nations Child and Family Caring Society's August 2005 report found that the Department of Indian Affairs and Northern Development provides 22% less funding per child to First Nations child and family services agencies than the average province provides. The report noted that a primary area of inadequate funding is "least disruptive measures," a statutory range of services provided to children and youth at significant risk of maltreatment that allows them to remain safely in their homes. Ms. Blackstock told us that:

It is important to understand what the [federal] formula does fund. It provides unlimited funding for First Nations child welfare agencies to remove children from their homes. It is then that you assume that removal is, of course, a last resort. It is for every other child in the country, but not for First Nations children on reserve, because the department provides next to no funding for families to safely care for their children, even though, one, it is the right thing for the situation these children are in and, two, it also makes the most economic sense. Many of the First Nations agencies will tell you that it is not a problem to get \$300 a day to put a child into foster care, but try to give \$25 to a family so they can afford to feed the child and keep him or her safely in their home, and it is not possible under the current formula.³⁴⁴

The August 2005 report noted that the number of children in care could be reduced if adequate and sustained funding for least disruptive measures was provided by the Department of Indian Affairs and Northern Development. In an attempt to enforce a

³⁴² Milowsky testimony.

³⁴³ Blackstock testimony, 29 May 2006; Marilyn Hedlund, Executive Director, Child and Family Services, Government of Saskatchewan, testimony before the Committee, 19 September 2006.

³⁴⁴ Blackstock testimony, 29 May 2006.

solution to such funding concerns, the Assembly of First Nations has drafted a human rights complaint to be submitted to the Canadian Human Rights Commission alleging that the federal government is systematically underfunding child welfare services on-reserve.³⁴⁵

The *Convention on the Rights of the Child* places its primary emphasis on the best interests of the child in determinations of care arrangements, taking into account factors such as culture, health, and safety. The Committee heard that Aboriginal communities traditionally embrace alternative measures that keep children near their families, searching for a foster home first in the immediate family, then the extended family, then within an Aboriginal family, and finally turning to a non-Aboriginal family if none of the community alternatives succeeds.³⁴⁶ Jonathan Thompson of the Assembly of First Nations confirmed that many Aboriginal communities generally do not advocate adoption; rather, they attempt to keep a child in care for as long as possible with family visits in the hope of eventual reunification with the family. He told us that not only is this traditional practice, but keeping children in such forms of customary care is less costly than putting them in foster homes or searching for care outside the community. Dexter Kinequon of the Lac La Ronge Indian Band, Indian Child and Family Services, told us that organizations like his are trying to develop resources within communities so that even if children are not placed in their home community, they can at least be raised within the same band structure and same culture. Cindy Blackstock said that First Nations child and family services agencies have succeeded in ensuring that First Nations children living on-reserve are three to four times more likely to be placed within the community or extended family than children living off-reserve.

Weighing the different factors that go into the best interests of the child is often a complex process; however, our Committee wishes to emphasize that these best interests

³⁴⁵ Assembly of First Nations, *Leadership Action Plan on First Nations Child Welfare*, available at: www.afn.ca/misc/afn-child.pdf

³⁴⁶ Carrie Vandenberghe, Dakota Ojibway Child and Family Services, testimony before the Committee, 19 September 2006.

need to be the primary principle used to determine the placement of an at-risk child. Culture is one element of this evaluation.

Yet despite the push towards alternatives and customary forms of care, Aboriginal children remain greatly overrepresented in the child protection system. The situation is questionable not only for social and cultural reasons, but also on economic grounds. Cindy Blackstock cited the *Wen:de* report in telling our Committee that the needs of Aboriginal children in terms of demand on the child welfare system are twice as high as those of non-Aboriginal children, and yet foster care parents on-reserve receive less per diem than other foster parents. Dexter Kinequon told us that there are next to no resources for family support services to help families regain the capacity to take care of their children. Chief Angus Toulouse of the Assembly of First Nations also told us that although some First Nations communities offer child care services, the Assembly of First Nations estimates that more than 250 First Nations communities do not have regulated child care within the community. Those that do offer child care and early childhood development services are inadequately funded, meaning that there is a lack of services and spaces, particularly for children with special needs. As noted by Cindy Blackstock and Chief Jamie Gallant of the Native Council of Prince Edward Island, the on-reserve protection system's inadequacy is compounded by the fact that many social and other front-line workers working in Aboriginal communities are not Aboriginal themselves, and are not trained to understand Aboriginal languages and cultures. These limitations result in the further marginalization of the children in their care.

Cindy Blackstock and Jonathan Thompson emphasized how Aboriginal children are disadvantaged by their overrepresentation in the child welfare system. The negative effects include lower rates of educational success, higher reliance on income assistance, increased health problems, and increased involvement with the justice system. Each of these consequences has a significant impact on the lives of Aboriginal children as well as society more broadly.

Ensuring the preservation of culture in the child protection context is an issue of great debate among First Nations communities, welfare authorities, and foster families. Some

witnesses placed emphasis on the safety and well-being of the child. The Committee recognizes that **preservation of Aboriginal cultures is of great significance to new generations of Aboriginal children. Preservation of culture is also an important aspect of the *Convention on the Rights of the Child*. Initiatives to preserve cultural values, traditions, and languages are of particular importance when dealing with child protection issues and education.**

Merv Bernstein, Children's Advocate in Saskatchewan, told us that he encourages the authorities "to respect cultural identities and be culturally sensitive but [this] can never compromise the interests, safety and protection of the child. Those are basic entitlements that every child in this province deserves, regardless of culture and race."³⁴⁷ Deb Davies told us that the Saskatchewan Foster Families Association

struggle[s] every day with planning for children when we are told it is in the best interests of the children to return them back to their natural families. As you have said, when there has been breakdown after breakdown, when does that child have the right to say, "I want a permanent, safe plan." We believe children belong with their families and with their communities but only when it is safe for them to be there. Children deserve consistency and safety; safety is first and foremost.³⁴⁸

Other witnesses placed emphasis on the cultural and community upbringing of the child. Marilyn Hedlund of the Government of Saskatchewan told us that:

When we think of the best interests of the child and how we promote their well-being, it is difficult to separate that from the interests of family and culture, although I appreciate that we need to have a clear focus on the safety, well-being and best interests of the child.³⁴⁹

Dexter Kinequon reaffirmed this view:

The Saskatchewan Children's Advocate reported in 2000 that three out of four First Nations children in care are placed in non-First Nations resources. We believe that that is a gross violation of Articles 20 and 30 of the convention. The best interests of the child is the usual reason given to justify the placement of children away from their families and alternate resources. The definition of "the best interests" has been established by

³⁴⁷ Bernstein testimony.

³⁴⁸ Deb Davies, Executive Director, Saskatchewan Foster Families Association, testimony before the Committee, 19 September 2006.

³⁴⁹ Hedlund testimony.

several court cases. Rarely, however, does the continuity of the child's culture influence the placement of the children in care. Safety and the lack of appropriate resources are the most common justifications used to ignore the convention. It is our belief that First Nations have the right to determine the best interests of a First Nations child.³⁵⁰

Ultimately, none of these witnesses would disagree with either the importance of the child's safety or the significance of ensuring his or her upbringing within Aboriginal culture. Our Committee echoes the opinion of witnesses such as Elspeth Ross who told us that **authorities need to seek out and enhance means of providing Aboriginal children in care with a committed, permanent family while ensuring that they do not lose their connection to their culture and community.** This is the foundation of the *Convention on the Rights of the Child*.

One important means of accomplishing this goal was emphasized by Jennifer Lamborn and Cindy Blackstock. **The federal government should increase funding for “least disruptive measures” – programs that provide support to parents in order to create conditions that will allow children to remain in their homes in a safe environment. Rather than providing funding only for removal, federal funding should reflect provincial welfare laws which emphasize that every alternative must be exhausted before a child is removed from his or her home.** Cindy Blackstock pointed out that in order to do this, child welfare authorities need to learn to be flexible with the rules.

For example, you might have a standard under the provincial government that says the child cannot share a room. I do not know about you, but I grew up for 14 years with my sister under the lower bunk, and that is not a safety issue for many children. Why not amend it, if it means that a child gets to stay in their home?³⁵¹

This approach will also mean increased emphasis on prevention and early intervention, another area that is underfunded by the federal government for on-reserve children. Merv Bernstein told our Committee that currently, officials “almost have to wait until there is a

³⁵⁰ Dexter Kinequon, Executive Director, Lac La Ronge Indian Band, Indian Child and Family Services, testimony before the Committee, 19 September 2006.

³⁵¹ Blackstock testimony, 29 May 2006.

crisis situation before they can intervene.”³⁵² Our Committee supports the concept of **funding for least disruptive measures, which, accompanied by an increased emphasis on prevention and early intervention, may be one of the most effective means of guaranteeing that Aboriginal children in need of protection are provided with the most appropriate level of care, as well as ensuring that they do not lose the connection to their culture and community. Attention should be focused on the primacy of children’s rights in this context.**

2. Standard of Living

Poverty and a poor standard of living are also significant related concerns for Aboriginal children across Canada. Campaign 2000’s 2006 Report Card on Child Poverty in Canada notes that some 60% of Aboriginal children under the age of six and 40% of Aboriginal children living off-reserve live in poverty. These numbers double those that apply to non-Aboriginal children. One out of four children in First Nations communities lives in poverty.

Jennifer Lamborn told us that 44% of on-reserve dwellings are considered inadequate, while the 2005 Report Card on Child Poverty in Canada noted that about 25% of Aboriginal children off-reserve live in poor housing conditions, as compared to 13% of all children in Canada. Overcrowding in First Nations communities is double the rate for the rest of Canadians, and mould is present in almost half of First Nations households.³⁵³

Jonathan Thompson told us that “[t]he numbers, as startling and dire as they are, have been there for some time yet the government has not moved. Is it not a sexy enough issue? I do not know what the challenge or the problem is.”³⁵⁴

With respect to standards of living on- and off-reserve, the Committee notes that **poverty is at the heart of most problems affecting Aboriginal children and Aboriginal communities more broadly.** Sandra Ginnish told our Committee that in 2005, the government announced \$295 million in funding (over five years) to provide

³⁵² Bernstein testimony.

³⁵³ Campaign 2000, *2006 Report Card*.

³⁵⁴ Jonathan Thompson testimony.

additional housing, renovations, and additional infrastructure in First Nations communities across Canada. The aim is to build 6,400 units and renovate 1,500 units. Despite this initiative, our Committee must emphasize that poverty is a pressing and all-encompassing issue under the *Convention on the Rights of the Child*. All levels of government need to work with Aboriginal leadership to do still more to improve the standard of living on- and off-reserve. **More funding that targets the provision of housing and housing subsidies should be proffered to ensure the effective long-term protection of Aboriginal children's rights in Canada.**

These bodies should also work together to enhance economic development on-reserve. Chief Angus Toulouse spoke of the need to create employment opportunities on-reserve so that youth have the opportunity and choice to stay on-reserve if they so desire:

[T]he majority of youth always remind me that we need economic development to create employment opportunities so they can stay and take care of their parents, and continue to be who they are. They want to ensure that their children know their culture, language, ceremonies and traditions...

First Nations want to provide an opportunity for their youth to come back after they complete their academic studies and gain experience in their fields to offer their services to the community with much more skill and academic qualifications.

Not all youth want to go to the city. There is a tremendous demand for housing at the community level that is not all seniors or individuals who are not returning. The demand is coming from youth who have settled, are engaged and about to be married, or married, and are not interested in leaving the area. There are more youth on-reserve than off-reserve.³⁵⁵

Jonathan Thompson told us that:

Unfortunately, it often requires a tragedy of some sort to get action... Money is required, but simply throwing money at it does not help. We have to understand why the situation is there and what are the fundamental

³⁵⁵ Chief Angus Toulouse, Ontario Regional Chief, Assembly of First Nations, testimony before the Committee, 19 June 2006.

reasons. Then, address those. Those types of measures, unfortunately, will likely take some time to turn around.³⁵⁶

3. Health

In its Concluding Observations, the UN Committee on the Rights of the Child expressed deep concern about health issues for Aboriginal children. The Committee commented on the lack of universal and accessible health programs in rural and northern communities, as well as for children in Aboriginal communities, and expressed particular concern at the disproportionately high prevalence of sudden infant death syndrome and FASD among Aboriginal children. The Committee was also troubled by the high mortality rate among the Aboriginal population and the high rate of suicide and substance abuse among Aboriginal youth. It commented that the suicide and diabetes rates among Aboriginal youth in Canada are among the highest in the world.

Our Committee heard testimony supporting these concerns. Jonathan Thompson told us that 12% of all First Nations children have disabilities and special needs. This is a significantly higher percentage than for the non-Aboriginal community, and is particularly serious considering that such children need to be sent off-reserve in order to receive adequate care. In a brief submitted to our Committee, Yude Henteleff noted the remarkably high rate of FASD among Aboriginal children and youth – approximately 10 times higher than for non-Aboriginal children. While new research suggests that children affected by FASD can develop at the same level as other children if they get constant mental stimulation and nurturing in the first two years of their life, such treatment is less likely to be a reality for children living on-reserve. Health Canada has also recently launched an Aboriginal Diabetes Initiative. The Métis, Off-reserve Aboriginal and Urban Inuit Prevention and Promotion Program provides time-limited funding for diabetes prevention and health promotion projects and serves Métis, off-reserve Aboriginal and urban Inuit.

Billie Schibler and Cindy Blackstock also told our Committee about the alarming number of child deaths resulting from suicide. Ms. Blackstock told us that youth suicide is not necessarily prevalent in all communities, but it is a critical problem for many. For

³⁵⁶ Jonathan Thompson testimony.

example, she told us that in British Columbia, 90% of suicides took place in 10% of the First Nations communities. Sandra Ginnish and Havelin Anand from the Department of Indian Affairs and Northern Development told us about federal government programs that attempt to resolve these issues. The government has been working with national Aboriginal organizations since 2005 to develop a framework for a National Aboriginal Youth Suicide Prevention Strategy that will involve prevention, early intervention, and crisis response initiatives. The framework was to have been implemented in fall 2006; however, the Committee is unaware of any action taken in this regard. The federal government has also been speaking with Aboriginal organizations about developing a youth engagement strategy to find out what measures youth feel are needed to prevent suicide.

In order to comply with Canada's obligations under the *Convention on the Rights of the Child*, more health services are needed on-reserve, both to ensure that children with special needs do not become children in need of protection and put in care, and to ensure that families do not need to move far from their community to seek the services they need. Dexter Kinequon emphasized **the need for Health Canada to expand the ability of health services to get involved early and work with children in their homes as opposed to removing them when in crisis. In-home supports are also needed to ensure that families and children do not have to move to other centres to receive such services.** He told our Committee of situations in which children and youth are sent to facilities far from home, but within weeks of returning home with no more on-site support, they often quickly lapse back to their pre-treatment condition. "If nothing has been done to make changes in the home, it is difficult to bring about changes for the child."³⁵⁷ **Aboriginal health professionals should be encouraged to become more involved in the provision of services on-reserve** in order to ensure cultural continuity and understanding.³⁵⁸ Marlene Peters of the Long Plain First Nation emphasized that such professionals should receive training in issues of particular concern to First Nations communities, such as FASD. **Our Committee is also eager to know the results of the youth engagement strategy on suicide, as well as the status of the National**

³⁵⁷ Kinequon testimony.

³⁵⁸ The Honourable Carolyn Bennett, Minister of Health, testimony before the Committee, 16 May 2005.

Aboriginal Youth Suicide Prevention Strategy that we were told was to be implemented in fall 2006.

4. Education and Culture

Numerous witnesses appearing before our Committee alluded to the poor quality of education available to Aboriginal children, and the erosion of traditional languages and cultures both on- and off-reserve.

Statistical data indicate an extremely high drop-out rate for Aboriginal students. Chief Angus Toulouse told us that in the 2001 Census, only 31% of First Nations youth aged 15 to 24 had a high school diploma or certificate, compared to 58% of non-Aboriginal youth. Among those aged 20 to 24, 43% of Aboriginal youth did not have a high school certificate, compared to 16% of non-Aboriginal youth.³⁵⁹ Chief Dennis Meeches of the Long Plain First Nation told us that although First Nations may have control of schools, there are serious challenges in terms of funding³⁶⁰ and keeping children in school. First Nations communities are struggling to find new ways of delivering education to deal with this situation.

Marilyn McCormack, Deputy Child and Youth Advocate in Newfoundland, told our Committee that one of the primary problems with respect to education for Aboriginal children is that the education system, even on-reserve, is not sensitive to culture; young people are dropping out of school because the programming is not responsive enough to their lifestyle and culture. Chief Angus Toulouse echoed this view, telling us that Aboriginal youth feel a strong need for cultural programming: “many of our children remind the adults now that you cannot forget about us and you cannot continue to not provide language in our First Nations schools.”³⁶¹ The importance of culture in education for youth was brought home by Possesom Paul, a student who appeared before our Committee in New Brunswick:

³⁵⁹ “Improving Primary and Secondary Education on Reserves in Canada,” Caledon Institute of Social Policy, October 2006.

³⁶⁰ The federal government funds on-reserve schools at the same level as comparable provincial schools.

³⁶¹ Toulouse testimony.

[T]hinking along the lines of bringing back education about people's cultures, elders are the ones in my community who have the fluent language, yet they are at the ages of 50 to 60 and 70. For them to teach the language in regular schools, they need a bachelor's degree or something, but I believe at that age, you should not need something like that to teach a language. A lot of them will not take that course to teach a language, and I think they should be allowed to teach with just a background check or something. If something is not done soon, then people will have a total loss of culture.³⁶²

These thoughts were echoed by Cheryl, an Ojibwa youth born and raised in Toronto:

Aboriginal children and youth need to learn knowledge on their culture and language to survive. If this cycle continues and Aboriginal culture and language does not get put back into these children and youth they may be lost forever and they will not have their own ethnicity.

Aboriginal children and youth today need to learn their true history because it can save their lives and help them to have an identity and to succeed in the real world. Their heritage needs to be brought back to life in order for their next generation to pass on their culture and language.

If Aboriginal children and youth can learn their true history, culture and language they will be balanced, mentally, physically emotionally and spiritually. This will make them whole and they will not turn to alcohol or drugs to hide, but would be going down a new path to improve their culture for all the generations to come.³⁶³

Our Committee has concluded that in order to come into compliance with article 30 of the *Convention on the Rights of the Child*, culture needs to be emphasized in schools in Aboriginal communities. Kristen Sellon of the Charles J. Andrew Youth Treatment Centre in Sheshatshiu, Labrador, emphasized the need for more Aboriginal teachers. Children and youth need to learn their traditional languages, not just at home, but as part of their schooling. **Not only should the Aboriginal community be involved in curriculum development, the number of Aboriginal teachers in classrooms should also be increased as one way of informally responding to the concerns of Aboriginal youth with respect to their loss of culture. Such teachers will be well placed to ensure that culturally sensitive programming is in place. The federal government should work with First Nations leadership and provincial and territorial ministers of education to**

³⁶² Possesom Paul, testimony before the Committee, 14 June 2005.

³⁶³ Cheryl, testimony before the Committee, 29 January 2007.

discuss ways in which Aboriginal people can be encouraged to become teachers and to work on-reserve where they can make a significant impact on Aboriginal children's lives. Teachers of Aboriginal heritage should also be given equal opportunities to find employment in schools off-reserve. Access to education is a key component in changing lives and futures – First Nations leadership and all levels of federal government should use the principles enshrined in the *Convention on the Rights of the Child* to make such change possible.

5. Jurisdictional Conflicts

Clearly, jurisdictional conflicts are a significant obstacle to the protection of Aboriginal children's rights and the management of their care. Brent Parfitt told our Committee that the way that Canada deals with Aboriginal children is

inexcusable... and a lot has to do with our federal system.

We have the federal Indian Act, and then we have provincial legislation that deals with child welfare issues, and the two do not seem to come together very well. Aboriginal children are still falling through the gaps, and there is no reason for that in this day and age.³⁶⁴

The First Nations Child and Family Caring Society's August 2005 report emphasized this concern, noting that jurisdictional disputes significantly erode the well-being of First Nations children in care on-reserve. The *Wen:de* report picked up on this, illustrating the results of a survey which indicated that 12 First Nations child and family services agencies across Canada had experienced 393 jurisdictional disputes over the past year, requiring an average of 54.25 person hours to resolve each incident. Tellingly, the most frequent types of disputes were between federal government departments, at 36%. Twenty-seven per cent of disputes were between provincial government departments, and 14% were between the federal and provincial governments. Melanie Pritchard of the Long Plain First Nation told us that individuals delivering services to children are "head butting all the way."³⁶⁵

³⁶⁴ Parfitt testimony.

³⁶⁵ Melanie Pritchard, Long Plain First Nation, testimony before the Committee, 18 September 2006.

The results of such conflicts can be disastrous. Dexter Kinequon told us that “[d]isputes between governments and departments over jurisdiction, financial responsibility and mandate have resulted in a complicated, fragmented mix of programs and services.”³⁶⁶ Not only do such disputes have an overall negative impact on service provision, but they frequently go against the best interests of Aboriginal children. A number of witnesses told us of situations in which a child’s file was bounced from one agency or department to another while the child waited for care. The Committee finds this situation unacceptable.

Our Committee notes that **one of the first steps towards finding solutions for Aboriginal children is to develop a solid groundwork for cooperation among all levels of government, as well as First Nations leadership with respect to Aboriginal issues.** Chief Dennis Meeches emphasized that governments need to find ways to stop “bouncing jurisdictions back and forth”³⁶⁷ on children’s issues. Cindy Blackstock and Rita Karakas of Save the Children Canada said that the government cannot hide behind jurisdictional dilemmas, but needs to work with First Nations leadership and provincial and territorial governments and encourage them to use the *Convention on the Rights of the Child* in order to find concrete solutions for protecting and implementing Aboriginal children’s rights. In terms of child welfare, Kathy Vandergrift and Cindy Blackstock echoed recommendations made in the *Wen:de* report, stating that **jurisdictions should ensure that a child’s well-being and safety always come first in resolving jurisdictional disputes. They called for a “child first” principle (“Jordan’s Principle”)** whereby the government that first receives a request for payment of services for a First Nations child pays for those services in situations where such services are otherwise available to non-Aboriginal children.

6. Aboriginal Children Off-Reserve

Witnesses told our Committee that the situation of Aboriginal children off-reserve should also be carefully monitored. Campaign 2000’s 2005 Report Card on Child Poverty in Canada noted that 69% of Aboriginal people live off-reserve, with 50% in

³⁶⁶ Kinequon testimony.

³⁶⁷ Chief Dennis Meeches, Long Plain First Nation, testimony before the Committee, 18 September 2006.

urban areas. Chief Dennis Meeches told us that many Aboriginal families and youth migrate to cities because of housing shortages on-reserve, as well as to seek better education and economic opportunities.

Yet Chief Jamie Gallant emphasized that there are fewer resources, programs, and services directed towards the specific needs of Aboriginal children without status or living off-reserve, and the picture for Aboriginal youth and families living off-reserve is not always pleasant. In large urban areas almost half of Aboriginal children live in single-parent families, many in deep and persistent poverty. Witnesses told us that children living off-reserve are not exposed to their history and culture, and that many such children have a hard time adapting to their new environment and frequently get involved in gang violence and drug problems. In order to escape such circumstances, specifically targeted programs are needed off-reserve; but such programs are not always available.

Echoing comments made by Chief Jamie Gallant and Chief Dennis Meeches, the Committee wishes to emphasize the **need to ensure that support services continue for Aboriginal children living off-reserve. Culturally oriented services should be put in place to respond to the specific needs of Aboriginal children and to avoid social breakdown in Aboriginal communities living off-reserve. Chief Meeches stated that such services need to find ways to reach out more effectively to Aboriginal children and to teach them about Aboriginal culture.** Not only are such measures important to the preservation of Aboriginal culture, but they are also particularly significant in the lives of individual Aboriginal children and youth who may be drawn towards gangs and violence in response to feelings of being cut off from their community and culture.

7. Seeking Tailored and Local Solutions

In keeping with article 30 of the *Convention on the Rights of the Child*, Fred Milowsky, the Deputy Child and Youth Officer in British Columbia, emphasized that **the federal government also needs to review the services provided to Aboriginal communities to ensure that the approach and content are effectively tailored to meet the specific needs of Aboriginal children, youth, and families.** As noted by Dexter

Kinequon, First Nations children and families “have a right to have access to a... range and level of services that recognize, protect and accommodate First Nations values and cultures.”³⁶⁸ An example of such tailored services is available in the Manitoba child protection system; Cindy Blackstock told us that:

[They] have an excellent model evolving in Manitoba where there are four authorities that will deliver services in child welfare off-reserve: one that is a non-Aboriginal authority, one that is for southern First Nations, one that is for northern First Nations and one for Metis people. The wonderful thing about it is that if you are a Metis person, you can choose to be serviced by the Metis authority, or you can choose one of the other authorities as well. That goes for every client. It reaffirms the ability of people to be serviced by the organization which best reflects their own culture and the culture of their children.

The second thing it does is exercise a little bit of quality control because you can then make a choice about which authority you have the most confidence in to deal with these difficult issues.³⁶⁹

Ultimately, **the federal government needs to work directly with Aboriginal communities in the development of programs and services designed to meet their needs.** Chief Dennis Meeches emphasized that effective problem-solving will involve taking a holistic approach to Aboriginal communities and children, while Janet Mirwaldt, former Children’s Advocate in Manitoba, told us that **the only way to deal with these issues is to let the communities themselves be part of the solution.** In order to do this, Aboriginal leadership should be closely involved – not only national organizations, but local leadership as well.

Government officials echoed this perspective, telling the Committee that their most successful initiatives have involved this kind of integrated local approach. In the words of Kelly Stone, Director of the Division of Childhood and Adolescence at Health Canada:

Our success stories are such because they have been done in close partnership with the Aboriginal communities in a culturally sensitive manner that takes into consideration the particular traditions of that community, the way in which their elders view their history and traditions, and how they want their children to be taught. It is, in a sense, community ownership of the programs. Bureaucrats are not coming in and imposing

³⁶⁸ Kinequon testimony.

³⁶⁹ Blackstock testimony, 29 May 2006.

things. The community takes it and shapes it in a way that makes sense for them with capacity-building guidance.³⁷⁰

Sandra Ginnish told us that “[i]n terms of consultation, in my opinion, it is fair to say that historically, we have found that unless we design programs and policies in close collaboration with First Nations people, they will not work in the community.”³⁷¹

Aboriginal witnesses encouraged the government to place increased emphasis on such initiatives, pointing out that these “success stories” are not necessarily the norm, and that local involvement is not always taken seriously. Dexter Kinequon told us that:

One matter I think is very important is the lack of vision within the federal government regarding First Nations people... There is a problem within First Nations communities and the federal government simply does not know what to do about it. Policies are put in place to deal with the problem, and every time a policy does not work, it is simply replaced. There is no overall vision of how to resolve the systemic issues...

The federal government needs a different approach, a different philosophy of openness. Currently the guiding principle for everything is money and how to spend the least amount possible to resolve the situation...

As a director of a child welfare agency, I can tell you that I struggle with the inequity that exists for a First Nations organization dealing with the bureaucracy of government. Often there is no reciprocity; it is all one-way. When I am dealing with government I often feel I am being treated like a child...³⁷²

Cindy Blackstock pointed out that it is important to recognize that the solutions to many problems already exist within Aboriginal communities, and that funding and government support are needed for effective implementation:

I would say that my greatest hope and comfort for this generation of First Nations and Aboriginal children in this country is that many communities already have the solutions. It is now a matter of giving them the same level of resources so that they can implement those solutions...

[O]ne of the elders said to me that these NGOs do not realize that we already have the solutions. They do not need to come up with solutions.

³⁷⁰ Kelly Stone, Director, Division of Childhood and Adolescence, Health Canada, testimony before the Committee, 16 May 2005.

³⁷¹ Ginnish testimony.

³⁷² Kinequon testimony.

They need to support us in getting the resources so that we can implement our own best solutions...

As a first step, we need to provide funds to communities to do that sustainable planning and then resource it according to their own priorities.³⁷³

8. Section 67 of the Canadian Human Rights Act

Finally, Chief Angus Toulouse and Cindy Blackstock called for the repeal of section 67 of the *Canadian Human Rights Act*.³⁷⁴ This section has restricted First Nations' access to the *Canadian Human Rights Act*'s redress mechanisms with respect to "any provision of the *Indian Act* or any provision made under or pursuant to that Act." As noted by Cindy Blackstock:

The Human Rights Commission, under article 67, prohibits anything coming forward under the Indian Act. As a result, we have a situation where children and families have no recourse to redress the human rights violations other than the courts. Those children who experience the most grievous human rights violations are denied access to redress systems that would most help them bring their cases forward to the Canadian public to have them redressed.³⁷⁵

Witnesses appearing before the Committee were not alone in their request: both Parliament and the Canadian Human Rights Commission have recently taken action on this issue. In a report released in October 2005, the Canadian Human Rights Commission called upon the federal government to repeal section 67.³⁷⁶ Our Committee was heartened to see that a first step towards such a measure was taken in December 2006, when the government introduced Bill C-44, An Act to Amend the Canadian Human Rights Act,³⁷⁷ finally putting this issue into debatable form.

³⁷³ Blackstock testimony, 29 May 2006.

³⁷⁴ R.S.C. 1985, c. H-6.

³⁷⁵ Blackstock testimony, 29 May 2006.

³⁷⁶ Canadian Human Rights Commission, *A Matter of Rights: A Special Report of the Canadian Human Rights Commission on the Repeal of Section 67 of the Canadian Human Rights Act*, October 2005, available at: www.chrc-ccdp.ca/proactive_initiatives/section_67/toc_tdm-en.asp

³⁷⁷ Available at: www2.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/391/Government/C-44/C-44_1/C-44_1.PDF

RECOMMENDATION 18

Pursuant to articles 2 and 30 of the *Convention on the Rights of the Child*, the Committee recommends that:

- Section 67 of the *Canadian Human Rights Act* be repealed;
- The federal government target funding as a priority for “least disruptive measures” with respect to child welfare, accompanied by an increased emphasis on prevention and early intervention;
- The federal government make housing a top priority and develop enhanced initiatives to promote economic development on-reserve;
- The federal government provide more funding to ensure that support services continue for Aboriginal children living off-reserve;
- The federal government review the services that it provides to Aboriginal communities to ensure that the approach and content are effectively tailored to meet the specific needs of Aboriginal children, youth, and families; this includes working directly with Aboriginal communities in the development of programs and services designed to meet their needs;
- The federal government expand the ability of health services to provide in-home supports, and to get involved early and work with children in their homes;
- The Department of Indian Affairs and Northern Development provide our Committee with an update on the results of the youth engagement strategy on suicide, as well as the status of the National Aboriginal Youth Suicide Prevention Strategy – this Strategy should be implemented as swiftly as possible;
- The federal government accelerate work with provincial and territorial ministers of education to discuss ways in which Aboriginal people can be encouraged to become teachers and to work on reserves;
- While recognizing the need for Aboriginal teachers on-reserve, the federal government work with provincial and territorial ministers of education to remove barriers to facilitate the employment of Aboriginal teachers off-reserve if they so desire;
- The federal, provincial, and territorial governments work with Aboriginal leadership to carefully examine policies that have an impact on Aboriginal children’s lives through the framework of the *Convention on the Rights of the Child*; and

- **All federal policies and legislation with respect to Aboriginal children place particular emphasis on the need to take the cultural needs of Aboriginal children into account.**

Chapter 17 - Ensuring Effective Implementation of the Convention on the Rights of the Child in Canada

We must do more to ensure that the goals and principles of the Convention on the Rights of the Child are fully and meaningfully realized for all children in Canada... We need not only dream of a just and humane society – we can build it.³⁷⁸

The Committee's investigations have firmly led us to the conclusion that the *Convention on the Rights of the Child* is not solidly embedded in Canadian law, in policy, or in the national psyche. Canadians are too often unaware of the rights enshrined in the Convention, while governments and courts use it only as a strongly worded guiding principle with which they attempt to ensure that laws conform, rather than treating it as an instrument necessitating concrete enforcement. No body is in charge of ensuring that the Convention is effectively implemented in Canada, and the political will is lacking

In our Committee's discussions with the Committee on the Rights of the Child, members emphasized that implementation is key to making the Convention work, and that for Canada to claim that it fully respects the rights and freedoms of its children, it needs to improve its level of actual compliance. As noted by Peter Leuprecht of the Université du Québec à Montréal, the Convention has both a passive and an active component. In article 2,

[t]he passive obligation to respect requires a state party to refrain from violations of the rights set forth in the convention. The obligation to ensure goes well beyond that; it implies an affirmative obligation on the

³⁷⁸ The Honourable Irwin Cotler, International Bureau for Children's Rights Conference, *Making Children's Rights Work: National and International Perspectives*, Montréal, 18 November 2004.

part of the state to take whatever measures are necessary to enable children to enjoy and exercise their rights.³⁷⁹

The federal government needs to take the lead with respect to implementation of the Convention.

Using the Committee's findings from the Interim Report as a building block, our Committee has concluded that the federal government does not have effective mechanisms in place to ensure compliance with its international human rights treaty obligations – additional mechanisms need to be put in place to ensure effective protection of children's rights in Canada. As noted by Lisa Wolff of UNICEF Canada:

[U]nless Canada takes specific steps to build more effective legal and administrative measures and mechanisms for implementation of children's rights, they will languish in piecemeal legislative change dependent on the unpredictable goodwill of parliamentarians, in jurisdictional fractures, and in uncertain accountability...

Ratification was only the first step in the process of compliance and needs to be reinforced by a range of measures that will remedy any perceived consequences of hasty ratification and address evolving issues.³⁸⁰

In response to concerns expressed by witnesses across Canada and abroad, the Committee will propose measures to guarantee systematic monitoring of the Convention's implementation in order to ensure effective compliance. These include proposals for the establishment of a federal interdepartmental implementation working group to coordinate and monitor federal legislation and policy affecting children's rights, and an independent children's commissioner to monitor government implementation of children's rights at the federal level and liaise with provincial child advocates. The Committee also highlights witnesses' emphasis on the need for awareness-raising with respect to both the Convention and the rights-based approach embedded within it. Most importantly, through its recommendations the Committee seeks to strengthen the active involvement of children in all institutions and processes affecting their rights.

³⁷⁹ Leuprecht testimony.

³⁸⁰ Wolff testimony.

RECOMMENDATION 19

As the federal government has signed and ratified the *Convention on the Rights of the Child*, the Committee recommends that the federal government immediately implement and comply with its obligations under that Convention.

A. EDUCATION AND AWARENESS-RAISING

1. Awareness of the Convention in Canada

Our Committee has heard numerous witnesses express concern about the lack of awareness, both in government, in Parliament, and among the public, of the *Convention on the Rights of the Child* and the rights enshrined in it. Throughout our hearings, we became aware that there is very little knowledge of the Convention outside academic and advocacy circles. Even the reporting process to the UN Committee on the Rights of the Child has been unable to change this. Lisa Wolff noted that in practice these reports make Canada accountable to the international community rather than to Canadians themselves. She said that “UNICEF will know more about what Canada has said about Canada’s children’s right[s] than our own populous will.”³⁸¹

In government, even among those dedicated to protecting children’s rights, knowledge of the nearly 20-year-old Convention is spotty at best. The Committee has discovered that some government officials working towards the protection of children’s rights seem to operate in ignorance of the international tool at their disposal. In many respects, the Convention is simply not used as a means or a framework to protect children’s rights. Christine Brennan of the Office of the Ombudsman of Nova Scotia told the Committee that:

[I]n our educational campaign to provide education rights to government, youth and other youth-serving entities within the province, we discovered that 90 per cent do not even know that this Convention exists. These people direct the youth-serving systems of our province.

Nova Scotia has an advanced system compared to the rest of the country, but we are embarrassed to say that the provincial government departments, excluding the Department of Community Services and the Department of Justice where we are very proactive, do not know about the goals of the

³⁸¹ *Ibid.*

Convention on the Rights of the Child. As always, youth issues and rights are at the bottom of the serious issues in the country.³⁸²

Bernard Richard, Ombudsman for New Brunswick, who is also responsible for dealing with children's rights issues, responded to a question concerning how often the New Brunswick public service and legislature use the Convention:

I would say rarely, if ever, and I was a member of the legislature for about 13 years. I do not know that I ever heard it mentioned in those years. Certainly we do not use it at our office. We do not refer to the Convention. We refer to our statutes and laws and rights, our Charter of Rights and the legislation here in New Brunswick. In my view, it is not used at all and not considered specifically...

Your invitation to me to come here has certainly helped me become more aware of the Convention, and it may be that our practice will change over the coming months and we will refer to the Convention in dealing with some of these cases, because I think it is an important tool that we have not been using in New Brunswick.³⁸³

Perhaps less surprisingly, children themselves were unaware of the existence of the Convention and the rights enshrined within it. Across Canada, the Committee met with self-aware youth from a variety of backgrounds, most of whom had never heard of the *Convention on the Rights of the Child* before preparing for their meeting with us. Their comments emphasized the importance of awareness-raising, and the significance of knowing one's rights as a first step towards empowerment. As stated by Megan Fitzgerald, a student in St. John's:

[A]bout a week ago [I was asked] to come here [and told] I would have to read the Convention on the Rights of the Child. I was, like, well, what is that, because I had never heard of it before. I felt badly admitting that – because I am an elitist in my school. I am very involved in the school, I maintain high marks, and I try to be involved in the community. Yet, someone like me who knows so much about what is going on, at least in my community, knew nothing about my rights, as set out in the Convention on the Rights of the Child.

That is a big part of education and empowering youth. How can we feel motivated and empowered to implement our rights into our own lives if we do not even know them? That is something that we have to work on

³⁸² Christine Brennan, Supervisor of Youth and Senior Services, Office of the Ombudsman of Nova Scotia, testimony before the Committee, 16 June 2005.

³⁸³ Bernard Richard, Ombudsman for New Brunswick, testimony before the Committee, 14 June 2005.

together – us as youth and you guys as the big shots. We have to work on that, so that we can be empowered to put them into place in our own lives.³⁸⁴

Recognized and understood by so few, awareness of the Convention only occasionally filters down to those it is meant to protect. Although many children clearly understand that they do have rights in a general sense (as emphasized by Katie Cook in Fredericton, “As far as knowing about the Convention, I do not necessarily know that I have heard of that exact document, but we know we have those rights, especially as children. At least I do”³⁸⁵), witnesses from across Canada have told the Committee that this is not enough. They have indicated that **for the Convention to ever be fully and effectively implemented in Canada, the public and the Convention’s primary stakeholders need to know how particular rights affect their lives and how the non-observance of those rights may significantly alter their lives.** Witnesses emphasized that for children, learning about their rights is often a transformative experience. As stated by the Committee on the Rights of the Child, when we as individuals are unaware of our rights, we cannot work to ensure that they are respected:

If the adults around children, their parents and other family members, teachers and carers do not understand the implications of the Convention, and above all its confirmation of the equal status of children as subjects of rights, it is most unlikely that the rights set out in the Convention will be realized for many children.³⁸⁶

This is particularly the case when official institutions charged with protecting children’s rights are not aware of the full array of rights and tools at their disposal. Hawa Mire of GoGirls in Vancouver made the case, particularly poignantly, for more effective implementation of the Convention and heightened awareness among children and those protecting children’s rights:

The adoption of the convention and its very existence seems to me, a bunch of words written on a piece of paper, a lot of them have not been implemented in my life, and I have not seen any evidence of those rights actually affecting me. It is like knowing those rights are there, but also understanding that the system is not necessarily set up to protect me using

³⁸⁴ Megan Fitzgerald, testimony before the Committee, 13 June 2005.

³⁸⁵ Cook testimony. Al Aynsley-Green, Children’s Commissioner for England, made similar comments, stating that children tend to know that they have rights, if not their Convention rights *per se*.

³⁸⁶ Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 5*, para. 66.

those rights most of the time. It is also interesting when you consider the idea that those people that have those rights have no idea that they even exist.

Let me tell you a little bit about my own life experiences. Racism is a huge part of my life and a part of everything I have achieved or been denied. My skin colour is something I can never escape from, something I never want to escape from, and it is something that promotes others to place barriers in front of me. I am really lucky that I am stubborn and I am determined to break down as many of those barriers as possible. When I tell you that the rights listed on the convention are nothing more than papers to me, I am not just saying that. I feel that my life experience embodies that statement.³⁸⁷

2. The Need for Education

On the basis of this testimony, our Committee has concluded that the low level of public awareness of the *Convention on the Rights of the Child* in Canada is an issue that needs to be rectified before we can safely point to effective implementation of the Convention at home. As pointed out by Kathy Vandergrift, article 42 of the Convention calls for States Parties to “undertake to make the principles and provisions of the Convention widely known, by appropriate and active means, to adults and children alike.” This obligation has not been effectively carried out in Canada.

Echoing the testimony of Suzanne Williams of the International Institute for Child Rights and Development, our Committee notes that **a well-resourced and comprehensive communication strategy is needed to disseminate information about children’s rights to decision-makers, professionals, front-line workers, and the public at large, including children.** Fred Milowsky emphasized that:

The shared understanding of rights and the use of the convention as a proactive planning tool by the provincial government is not likely to happen without increased public awareness of children’s rights and the convention. Awareness that rights exist is necessary to their realization.³⁸⁸

Yet even beyond the dissemination of information about the Convention, our Committee wishes to highlight **the need to teach Canadians about the rights-based approach and about why children and the protection of children’s rights are so**

³⁸⁷ Mire testimony.

³⁸⁸ Milowsky testimony.

important. Marilou Filiatreault of the Conseil Jeunesse de Montréal provided us with a vivid example of how children's issues are so often pushed aside:

I attended a meeting this morning, in fact, in one area of Montreal to meet with the elected officials and to tell them that youth issues are important and must not be forgotten in their work. And they said to me: "Marilou, we have streets to repair and infrastructure to fix." To use a young person's expression, I told them that youth issues are not "in" these days...

But there is a lot of work to do to get that message across to adults. It is not just older people who are victims of ageism; young people are victims as well. I am an employment councillor, and employers often say: "Oh, but this person is young." We need to eliminate that barrier.

So a lot needs to be done to create awareness among politicians and in the public about the place of young people in society and the need to provide them with real services.³⁸⁹

There are a variety of ways for such public awareness to take effect. For children, **specific programming can be added to school curricula.** The Committee heard some fascinating examples of how the *Convention on the Rights of the Child* is being used effectively in England to teach children about their rights.³⁹⁰ While some individual jurisdictions or teachers may have implemented similar programs on an informal level in Canada, very few such initiatives exist on an organized scale. Youth appearing before our Committee also emphasized that they do not know about the resources, services and complaints mechanisms available for youth. Joelle LaFargue, one of the young people who testified before the Committee in New Brunswick, stated that:

When I have trouble, and I feel that a right is being infringed, I usually go to either a teacher or the guidance counsellor. I was going to mention the Human Rights Commission, but I do not ever remember knowing how to get hold of them, other than maybe looking them up in the phone book.

Maybe that should be a more presentable thing that if you have trouble and someone is infringing upon your rights, there should be more

³⁸⁹ Marilou Filiatreault, President, Conseil jeunesse de Montréal, testimony before the Committee, 6 November 2006.

³⁹⁰ Anne Hughes, Head Teacher, Knights Enham Junior School, testimony before the Committee, 11 October 2006; Ian Massey, Hampshire Intercultural Education Inspector, testimony before the Committee, 11 October 2006.

information available that you can use this association... there is no information around school or around where I could have easy access to it.

That should be an important thing.³⁹¹

To resolve this issue, **school counsellors could be specifically provided with information about the provincial advocates and other resources in order to make such information more readily available to children and youth seeking help in their schools.** Hawa Mire also suggested that **information about these services be made available in community centres for those more marginalized individuals who may not seek the advice of school counsellors:**

Obviously, the easiest solution to getting young women to understand these rights and know of their rights is school-based education. However, the problem that lies behind such an easy solution is that the youth getting the information in the schools are not necessarily the youth that need that information. I think the solution lies in creating educational programs and services geared specifically for disadvantaged young women in neutral community areas. These are the children that need to understand the rights they possess because these are the children that our system tends to ignore and pass aside.³⁹²

Facilitating access to information about children's rights can be a powerful instrument in transforming their lives. Beverley Smith of the Care of the Child Coalition told us that she loves "the power kids have when they believe they have a right."³⁹³

However, our Committee notes that parents, too, need to be provided with information about children's rights as well as supports to ensure that they have the means to protect them. Jane Ursel of RESOLVE Manitoba told our Committee that the whole philosophy around parenting education needs to fundamentally shift, and that **information about children's rights should not be provided in an adversarial environment or in a punitive manner, targeting parents of children at risk.** Joan Durrant of the University of Manitoba told us that all parents need this kind of help: "I think that we make a very big mistake by making the assumption that every parent can do

³⁹¹ LaFargue testimony.

³⁹² Mire testimony.

³⁹³ Beverley Smith, Spokesperson for the Unpaid Caregivers Coalition, Care of the Child Coalition, testimony before the Committee, 20 September 2006.

it, that it is natural and you just know what to do.”³⁹⁴ To illustrate this point, Jane Ursel noted that pre-natal classes have universal appeal for young mothers because they are free, non-judgmental, and practical, whereas parenting classes tend to be delivered free only to individual parents judged to be at risk. Our Committee emphasizes that **parents need to be informed about the services that are available to them where they will not be labelled as inadequate. Such services need to emphasize parenting skills, the avoidance of corporal punishment, and how to help children cope with the problems in their lives.**³⁹⁵ Billie Schibler, Manitoba’s Child Advocate, reinforced the view that such services need to highlight the importance of nurturing, not just making sure that “babies are fed on time.”³⁹⁶ Joan Durrant emphasized that:

One of the important components of parent support is recognizing that we need to decrease social isolation among parents, especially new parents, and normalize the challenges of child rearing. Hearing that all babies cry and all babies need to be fed every three hours would do tremendous things to reduce the incidents of shaking of babies. Just hearing that from other parents can be very powerful.³⁹⁷

She also pointed out **the benefit of labour policies that allow parents to take time off work for such necessary parenting programs.**

Finally, numerous witnesses emphasized **the need to provide better training for all professionals dealing with children and children’s issues** – judges; lawyers; teachers; front-line decision-makers such as refugee board members, customs officials, guards; family law mediators; police; social workers. **Professionals such as these should be provided with a solid background with respect to the *Convention on the Rights of the Child*, its application through Canadian law, how most effectively to apply the principle of the best interests of the child, and how to deal specifically with children. Both policy-makers and the drafters of legislation should be trained with respect to the principles and terminology contained in the Convention.**³⁹⁸

³⁹⁴ Durrant testimony.

³⁹⁵ *Ibid.*

³⁹⁶ Schibler testimony.

³⁹⁷ Durrant testimony.

³⁹⁸ See in particular the testimony of Rita Karakas, Katherine Covell, Claire Crooks, and Jahanshah Assadi.

B. A CANADIAN CHILDREN'S COMMISSIONER

1. The Organization

Over two years of hearings, witnesses appearing before the Committee consistently criticized the fact that Canada is one of the few countries in the developed world that does not have a permanently funded mechanism designed to monitor the protection of children's rights. During its study, the Committee itself met with the Children's Ombudsmen in Norway and Sweden, and the Children's Commissioners in New Zealand, Scotland, and England.

The Committee quickly realized that **one of its primary proposals should be the establishment of a Children's Commissioner at the federal level in Canada** to "promote responsible and good governance, and provide a seamless service delivery to children."³⁹⁹ Almost every witness who appeared before the Committee, whether independent experts, advocates for children's rights, or those linked to the UN, supported the establishment of such a monitoring and facilitating body. In particular, the Committee on the Rights of the Child criticized Canada's lack of a federal monitoring body in its latest Concluding Observations:

The Committee notes that eight Canadian provinces have an Ombudsman for Children... the Committee regrets that such an institution at the federal level has not been established.

The Committee recommends that the State party establish at the federal level an ombudsman's office responsible for children's rights and ensure appropriate funding for its effective functioning.⁴⁰⁰

In its General Comment on the implementation of monitoring bodies, the UN Committee emphasized that the establishment of such a body is part of a State Party's obligations under article 4 of the Convention, stating that:

[T]he Committee on the Rights of the Child considers the establishment of such bodies to fall within the commitment made by States parties upon

³⁹⁹ Bernstein testimony.

⁴⁰⁰ Committee on the Rights of the Child, *Concluding Observations*, para. 14-15.

ratification to ensure the implementation of the Convention and advance the universal realization of children's rights.⁴⁰¹

The Paris Principles Relating to the Status of National Human Rights Institutions,⁴⁰² adopted by the UN General Assembly in 1993, list the essential elements of such a national human rights institution: a broad mandate established through legislation; pluralistic representation of society among the appointed members; the power to promote and protect human rights; adequate funding to provide independence from government; and responsibilities, such as submitting reports on human rights matters, promoting harmonization of national legislation with international obligations, encouraging domestic implementation, contributing to country reports to UN treaty bodies, public information and awareness-raising, and research.

a) The Name

The Committee suggests that the new body be named “Children’s Commissioner” in order to highlight the importance of the rights-based approach enshrined in the Convention. Testimony from New Zealand, where the legislation was changed in 2003 to highlight this distinction, emphasized the importance of such an approach. Cindy Kiro explained the implications of this shift:

The change of name is quite significant. Under the initial legislation, the name was the Commissioner for Children; it is now children's, with an apostrophe – Children's Commissioner. The change is intended to denote the ownership of the role by children. The change in name also signals an important shift in focus. The original intention of the role was very much around child welfare, in particular, around the functioning of our statutory child welfare agency... the focus is now more clearly on children's rights. Thus, a shift from a welfare focus and, in particular, I would suggest, a reactive individual case-based focus to one that is rights based, which is more proactive and systemic and looks at how to intervene to stop things from happening.⁴⁰³

⁴⁰¹ Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 2: The Role of Independent National Human Rights Institutions in the Promotion and Protection of the Rights of the Child*, CRC/GC/2002/2, 15 November, 2002, para. 1.

⁴⁰² UN Doc. A/RES/48/134 (1993).

⁴⁰³ Kiro testimony.

b) Independence

Witnesses from across Canada and abroad outlined how such an office could be structured. They emphasized that **Canada's Children's Commissioner should be an Officer of Parliament** – appointed by Parliament and accountable to it and, through Parliament, to children and all citizens. **The body should be an arm's-length, independent institution, endowed with real legal powers** in order for it to effectively monitor implementation and protection of children's rights.⁴⁰⁴ As noted by the

Committee on the Rights of the Child, "[t]he mandate and powers of national institutions may be meaningless, or the exercise of their powers limited, if the national institution does not have the means to operate effectively to discharge its powers."⁴⁰⁵

The situation of Norway's Ombudsman for Children, Reidar Hjermann, highlighted the importance of this issue. Although nominally independent, his office is in fact under the administrative control of the Ministry for Children and Family Affairs – the very body it is charged with monitoring. In the past, this control has constrained the Ombudsman's power: he has been notified by the Ministry that issues such as government provision of baby bonuses to parents who keep their children out of preschool are of a political nature, and thus not appropriate for comment or criticism from the monitoring body.⁴⁰⁶

Ultimately, the Children's Commissioner needs to be more than "just an empty office."⁴⁰⁷ Nicholas Bala of Queen's University and Jeffery Wilson highlighted the absolute need for a strong monitoring body with tangible powers:

Mr. Wilson: ...The child advocate would have to have some power. They must be able to take action. It would be a big issue if they could not take any action.

⁴⁰⁴ For a more detailed analysis of the essential powers and resources needed by an effective Commissioner's Office, see Per Miljeteig, *Children's Ombudsman*, Vol. 1, Save the Children Norway, April 2005, pp. 5-7.

⁴⁰⁵ Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 2*, para. 11.

⁴⁰⁶ Reidar Hjermann, Norwegian Ombudsman for Children, testimony before the Committee, 14 October 2005.

⁴⁰⁷ Tisdall testimony.

Mr. Bala: I completely agree with that. You would not want someone who is merely a public relations figure for the federal government to be the official children's advocate. You would want someone with investigative powers to make recommendations or to directly provide remedies for children. The person should also have legal powers, a clear budget and autonomy.

Your question is a profound one. Does having an ethics commissioner mean that politicians can say we do not have to worry about ethics, because we have an ethics commissioner? Having an ethics commissioner, and similar officers, have highlighted the importance of the matter and given it some teeth.

There is a legitimate tension between the government and those offices.

As long as they have the visibility, independence and powers, they improve the situation for the different kinds of issues with which they deal. The Auditor General is another good example.⁴⁰⁸

The Committee believes that **one of the primary purposes of the Children's Commissioner should be to take responsibility for the *Convention on the Rights of the Child* and ensure that the government remains accountable to children and all citizens.** Our Committee emphasizes that this body cannot merely serve as a reason for parliamentarians and government to back away from their responsibilities in terms of children's rights. This point was echoed by the Canadian Council of Provincial Child and Youth Advocates:

A Children's Commissioner would provide a means of accountability and ensure that the government's commitment to the [Convention] is being carried out in real measures. It would also serve as a method to evaluate the effectiveness of existing and proposed policies and legislation.⁴⁰⁹

The Children's Commissioner should be more than just another bureaucratic officer. The Commissioner would be someone who could cut through the red tape and respond effectively to protect the best interests of the child.

⁴⁰⁸ Wilson testimony; Professor Nicholas Bala, Faculty of Law, Queen's University, testimony before the Committee, 13 December 2004.

⁴⁰⁹ Judy Finlay, Deborah Parker-Loewen, and Janet Mirwaldt, Canadian Council of Provincial Child and Youth Advocates, brief submitted to the Committee, 21 February 2005.

c) The Need for Legislation

Witnesses also emphasized the necessity of **clearly worded legislation setting out the specifics of the powers and duties of the new office**, as is the case with similar bodies, such as the Commissioner of Official Languages or the Privacy Commissioner. Rita Karakas of Save the Children Canada stated that:

As with the Commissioner of Official Languages, there must be legislation which then enables enactment so the Commissioner has some capacity, just as the Auditor General has some capacity. There has to be the ability to act, to intervene.⁴¹⁰

However, beyond setting out the generic responsibilities of this monitoring body, **the Commissioner should have a statutory responsibility to have regard to the Convention on the Rights of the Child**. As one example, Sweden enacted the first legislation to explicitly link the Ombudsman's mandate to domestic implementation of the Convention in 1993.⁴¹¹ In addition to referring to the Convention, the New Zealand legislation also includes the international instrument as an appendix, thus emphasizing its centrality to the Commissioner's role.

Recognizing the importance of children's voices in this process, Canada's new law should include a statutory responsibility for the Office of the Children's Commissioner to hear from and involve children in its operations.

2. The Role of the Children's Commissioner

a) Monitoring Role

One of the roles of the Children's Commissioner should be to monitor the federal government's implementation of the Convention across Canada. Our Committee recognizes that it is the government's responsibility to implement the Convention, but that alternate mechanisms are needed to ensure the effectiveness of that implementation.

⁴¹⁰ Rita Karakas, Executive Director, Save the Children Canada, testimony before the Committee, 7 February 2005.

⁴¹¹ Linda C. Reif, "The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System," in *International Studies in Human Rights*, Vol. 79 (Leiden: Brill Academic Publishers, 2004), p. 318.

All witnesses in support of such a body emphasized that **the Children's Commissioner should conduct ongoing examinations of federal legislation, services, and funding for programs affecting children and their rights**, making "recommendations, assessments and criticisms"⁴¹² of government action or inaction in order to facilitate change. Kathleen Marshall, the Scottish Commissioner for Children and Young People, emphasized that the Commissioner needs to work to hold the government to its promises, highlighting ways in which Canadian law, policy, and practice fail to respect the rights outlined in the Convention.⁴¹³

The Committee suggests that the Children's Commissioner also be mandated to assist the federal government with preparation of Canada's periodic reports to the Committee on the Rights of the Child, in partial response to the numerous criticisms heard with respect to this reporting process. Such assistance could include providing advice or recommendations, and could go so far as to involve the preparation of a parallel report by the Commissioner for submission to both the government and the Committee on the Rights of the Child.

Finally, within the purview of this monitoring role, **the Commissioner should be mandated to report annually to Parliament with an assessment of the federal government's implementation of the Convention**. The report would essentially be a statement as to the status of children's rights in Canada for a particular year.

What parents or any citizen or any politician wants to know is: How are our kids doing? We want to know in terms of their health, their education, and in terms of all the other aspects of their lives: How are they doing?

⁴¹² Inter-Parliamentary Union, *Child Protection: A Handbook for Parliamentarians*, No. 17 (Geneva: Inter-Parliamentary Union and UNICEF, 2004), p. 37.

⁴¹³ Kathleen Marshall, the Scottish Commissioner for Children and Young People appointed in April 2004, took a practical approach to her new position by focusing on interviews and focus groups with children to identify the key issues of importance to children's rights in Scotland, as well as ensuring that the *Convention on the Rights of the Child* is reflected in Scottish law, policy, and practice. By contrast, Al Aynsley-Green, who became England's first Children's Commissioner in July 2005, approached his mandate by identifying eight areas of policy concern in England: children and society (including commercialization and the media), bullying, asylum and immigration, youth justice, children with disabilities, minority children, vulnerable children, and health. It is interesting to note that England's Commissioner has no specific function to review the adequacy of law or policy, whereas reviewing all laws, policy, and practices that affect children and young people is a statutory function of the Scottish Commissioner. See Aynsley-Green and Marshall testimony, and Alex Callaghan, National Children's Bureau, "Children's Commissioners in the United Kingdom," Highlight No. 217, May 2005.

How are they doing compared to last year, compared to five years ago or compared to 20 years ago? How are they doing compared to kids in other countries? We also want to know how they are doing according to the standards we have in our heads. As Canadians, we have certain understandings and expectations of what it is to be Canadian. How are we doing relative to those understandings?⁴¹⁴

As stated by the Committee on the Rights of the Child, tabling an annual report would “provide parliamentarians with an opportunity to discuss the work of the [Commissioner] in respect of children’s rights and the State’s compliance with the Convention.”⁴¹⁵ It would also sensitize government and the public as to the rights enshrined in the Convention. The UNICEF Innocenti Research Centre highlights the fact that annual reports “create visibility for children’s real lives and they further increase understanding and hopefully initiate debate on the breaches of their rights.”⁴¹⁶

b) Investigative Powers

Witnesses were adamant that **the Children’s Commissioner also be endowed with significant independent investigative powers – not just into the government’s implementation of the Convention, but also into more systemic issues and broad policies concerning children’s rights in Canada.** Through these means, the Commissioner would be able to stimulate public debate on various issues and make effective recommendations for change.

Like Joanna Harrington of the University of Alberta, the Committee suggests that **the role of Canada’s Commissioner should ultimately be to act as a general spokesperson for children and to conduct systemic investigations** – similar to the role of the Children’s Ombudsmen in Sweden, Scotland, and England, who do not have a mandate to intervene in specific individual cases. The Committee believes that the Commissioner could work to ensure that mechanisms are in place to deal with specific complaints with respect to children’s rights; specific issues would thus be referred to the provincial child advocates and ombudsmen, while immigration and Aboriginal issues

⁴¹⁴ Dryden testimony.

⁴¹⁵ Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 2*, para. 18.

⁴¹⁶ UNICEF Innocenti Research Centre, *Summary Report*, p. 11.

would be referred to the appropriate federal court or tribunal. As stated by Save the Children Norway in its *Children's Ombudsman* report:

Whether able to handle individual complaints or not, it is important that the ombudsman keeps a constant eye on forces in society that serve as violations or obstacles to the rights of children, and bring this knowledge to the attention of the responsible parts of government as well as to the public. Individual complaints could be used to form the basis for more... general initiatives to amend legislation or to remove other factors that result in violations of children's rights.⁴¹⁷

c) Awareness-Raising

Based on discussions with national children's ombudsmen in other countries, our Committee has concluded that the Children's Commissioner should be entrusted with an awareness-raising role to more fully respond to Canada's obligations under article 42 of the Convention. Reflecting suggestions made in section A of this chapter, **the Commissioner should be empowered to conduct public education campaigns concerning the Convention and its rights, as well as with respect to specific issues pertaining to children.** For example, in New Zealand, the Office of the Children's Commissioner runs intensive workshops about on child advocacy across the country and publishes a quarterly newsletter about children's issues.

As an important part of this role, the Children's Commissioner should work to make his or her Office visible and accessible to children, parents, and those providing services to them across Canada. By advertising its presence and responsibilities, the Office of the Commissioner would enhance its own accessibility, which is a crucial part of ensuring effective protection of children's rights. This point was emphasized by all Commissioners who testified before the Committee. They, and other witnesses, highlighted the fact that where individuals and children are unaware of the resources available to them, resources become underutilized and monitoring and rights protection are less certain.

⁴¹⁷ Miljeteig, *Children's Ombudsman*, p. 8.

The same point was noted in the *Innocenti Digest* with regard to monitoring bodies under the Convention:

Rights have little relevance if nobody knows about them or understands them. Human rights institutions for children play a crucial role in informing children, governments, and the public about children's rights, how those rights can be enforced, and why those rights are important. A measure of their success is the extent to which the institutions themselves are visible and accessible to children.⁴¹⁸

d) Aboriginal Affairs

Based on its discussions with witnesses about the particular vulnerabilities of Aboriginal children and their clear marginalization in Canadian society, **the Committee strongly believes that the Office of the Children's Commissioner should have a high-level officer dedicated to investigating and monitoring protection of Aboriginal children's rights.** First Nations children cannot turn to the pre-existing provincial advocates because of jurisdictional barriers. As stated by Cindy Blackstock of the First Nations Child and Family Caring Society of Canada, "there needs to be someone at a federal level to look at the violations of Aboriginal children's rights across different disciplines so that we know what they are."⁴¹⁹

This officer should hold an influential position within the Office of the Children's Commissioner to ensure that this dedicated role is not lost among the myriad of other issues and investigations undertaken by the Commissioner. Perhaps a Deputy Commissioner could be assigned this role.

New Zealand's Children's Commissioner provides a significant example of how Aboriginal children's issues can be prioritized within the Office of the Children's Commissioner. Not only is the current commissioner "a Maori woman... who brings that sensibility to bear for the well-being of all children in New Zealand,"⁴²⁰ but the Office of

⁴¹⁸ UNICEF Innocenti Research Centre, *Innocenti Digest*, No. 8, p. 1.

⁴¹⁹ Blackstock testimony, 7 February 2005.

⁴²⁰ *Ibid.*

the Commissioner also ensures that particular significance is placed on the protection of Aboriginal children's rights in the country. Cindy Kiro commented that:

What happens to Maori children is a priority of my office, and it is a priority for two reasons. One is that the same kind of negative statistics and negative experiences that you have just described for Aboriginal or indigenous communities within Canada is very much a feature of what happens to Maori children here in New Zealand...

The second reason... is that there are very particular rights and obligations that both the state and society as a whole have in respect of those peoples and communities. To be frank, there is nowhere else in the world where these peoples exist.⁴²¹

e) Liaison Role

Provincial advocates emphasized that **the Children's Commissioner should act as a liaison with the Canadian Council of Provincial Child and Youth Advocates** to further facilitate the protection of children's rights and effective monitoring across Canada. Merv Bernstein, Children's Advocate in Saskatchewan, told our Committee that because of the federal system

...[m]y colleagues who are children's advocates in other provincial jurisdictions and I often feel as though we are trying to fill in the gap through our Canadian Council of Provincial Child and Youth Advocates trying to touch upon federal jurisdiction where there are impacts upon the rights of children. Under federal legislation we can certainly advance interests within our home provinces but there is a clear gap at the federal level. We would like to work in a collaborative fashion with a Canadian children's commissioner...

There often is a lot of activity; however, what sometimes seems to be missing is coordination, the articulation of a vision, having a sense of direction, integration of services and a sense of a collaborative partnership.⁴²²

Fred Milowsky, Deputy Child and Youth Officer in British Columbia, also noted that "the lack of a federal counterpart creates a hole that needs filling."⁴²³

⁴²¹ Kiro testimony.

⁴²² Bernstein testimony.

⁴²³ Milowsky testimony.

The Children's Commissioner could help to fill these gaps and facilitate dialogue between the provinces, creating a more effective protection network.⁴²⁴ Through these means, provincial children's advocates working with different legislation and different mandates will be better able to share information and statistics that may facilitate dialogue and investigations into particular and more systemic issues concerning the protection of children's rights. As suggested by Merv Bernstein, the Children's Commissioner could also push for the establishment of independent children's advocates in all provinces. The federal and provincial advocates could potentially work together to establish best practices and facilitate the creation of national uniform standards, using the federal Commissioner as a coordinating framework. Pointing out how these bodies could use jurisdictional frictions to facilitate dialogue and beneficial change, Judy Finlay, Ontario's Child Advocate, stated that:

[A federal] Commissioner can be helpful to try to articulate the questions and to mediate some solutions. I do not think the passionate questions and the friction are bad. We need to have the dialogue in our country, and we need to have children as part of the dialogue. If we were to include young people and children in the conversation, we would quickly determine what is meaningful, because the young people would help us to do that...

Even though we have different mandates and somewhat different authorities, we find that the issues are the same for children's advocates across the country. As a council, we would welcome and work closely with a Commissioner. Almost all provinces now have a provincially appointed advocate. The liaison between the provinces, through the Advocates, to the Commissioner would be one possible remedy to some of the disagreements or frictions between the provinces and the federal authority.⁴²⁵

The Children's Commissioner should also encourage collaboration and consultation between various levels of government and with non-governmental organizations and other service providers who are currently working in a somewhat disjointed fashion to protect children across the country. The NGO Group for the Convention on the Rights of the Child expressed frustration with the fact that NGOs working on children's rights in Canada are not consolidated, thus impeding the

⁴²⁴ Julien testimony.

⁴²⁵ Finlay testimony, 21 February 2005.

systematic monitoring of children's rights.⁴²⁶ Dr. Julien noted that "[t]here are many community groups, but often, these groups do not talk to each other. That is quite a widespread phenomenon."⁴²⁷ Organizations and individuals working on children's issues often wonder "who to talk to."⁴²⁸ The Children's Commissioner could play a significant role in helping to bring such NGOs together.

f) Involvement of Children

The Committee also strongly suggests that the Children's Commissioner have a statutory obligation to listen to and involve children. According to article 12 of the Convention, children have a right to express their views and have those views taken seriously in all matters affecting them. The Commissioner should be mandated to fulfil this obligation as defender of children's rights at the federal level. As stated by the Committee on the Rights of the Child, the Children's Commissioner should "have direct contact with children and [ensure] that children are appropriately involved and consulted."⁴²⁹ Not only should the Commissioner be mandated to involve children, the

Committee emphasizes that such involvement should be meaningful and effective. The Office of the Children's Commissioner is the most obvious place for such participation to start. As one example, the New Zealand Children's Commissioner is assisted by a young people's reference group, providing the Office with representation and perspectives from children across the country.

The Committee has concluded that **the Children's Commissioner should be endowed not simply with a right to hear from children, but with a statutory responsibility to do so meaningfully.** Marilyn McCormack at the Newfoundland and Labrador Office of the Child and Youth Advocate highlighted this need:

I think it should be in all children's legislation. That is what we advocate. In our legislation, it says that we have a right to meet with children and

⁴²⁶ Petitot-Côté and Sakstein testimony.

⁴²⁷ Julien testimony.

⁴²⁸ Ross testimony.

⁴²⁹ Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 2*, para. 16.

youth and interview them. I think it should be in all the children's legislation that children should be heard. I think that would be excellent.⁴³⁰

Our Committee believes that through these means, Canada's Children's Commissioner could serve as a powerful catalyst for legislative, policy and attitudinal change.

RECOMMENDATION 20

The Committee recommends that Parliament enact legislation to establish an independent Children's Commissioner to monitor implementation of the *Convention on the Rights of the Child*, and protection of children's rights in Canada. The Children's Commissioner should report annually to Parliament.

C. FEDERAL INTERDEPARTMENTAL IMPLEMENTATION WORKING GROUP FOR CHILDREN

1. The Organization

In addition to emphasizing the need for an independent Children's Commissioner to monitor children's rights in Canada, witnesses expressed particular concern about the fragmentation within the federal government with respect to children's issues. Nicolas Steinmetz of the Fondation pour la promotion de la pédiatrie sociale described the silos that currently exist within governments and departments at the federal and provincial levels:

We must remember that it truly does take a village to raise a child. The villages of yesterday have been replaced by a much more complex society that acts through legislation, regulations and government policies from various departments.

When we have to approach representatives of a department about funding for social paediatrics, we realize that we are talking with public servants who also work in silos. For example, if Dr. Julien wants to help children succeed in school, he must also work in cooperation with people from the department of education. However, the people in the department of education believe that child development falls under the department of health and that they have no role to play in this matter. It is difficult to make these people understand that, when it comes to things like human

⁴³⁰ Marilyn McCormack, Deputy Advocate, Office of the Child and Youth Advocate, Newfoundland and Labrador, testimony before the Committee, 13 June 2005.

development, society as a whole is involved and that the way our government is organized does not reflect public needs but rather illustrates the need of government to change the way it does things, and it is not always the same thing.⁴³¹

Following up on the recommendations of numerous witnesses, **the Committee recommends that the federal government establish an interdepartmental implementation working group** entrusted with ensuring the protection of children's rights across the federal government in order to improve compliance with and implementation of the *Convention on the Rights of the Child* within government itself.

When Canada first ratified the Convention in 1991, responsibility for coordinating implementation of the Convention and reporting to the Committee on the Rights of the Child rested with the Department of Justice and Health Canada's Children's Bureau. Today, the Department of Justice and the Division of Childhood and Adolescence within the Public Health Agency are the primary agents responsible for compiling the federal government's portion of the country report to the UN.

However, witnesses emphasized that housing reporting responsibility within these two departments is not enough. Multiple agencies across the federal government deal with issues relating to children's rights – what is needed is a coordinating agency to institutionalize the links and responsibilities of these various departments. As noted by the UNICEF Innocenti Research Centre,

it is not usually possible to bring all matters covered by the [Convention] under one government agency, because the actions of more or less all government agencies impact upon children's lives. Past experience has given visibility to the dangers of the marginalization which might result from giving responsibility for children's policy to a single unit.⁴³²

The proposed implementation working group would coordinate activities, policies and laws for children's rights issues across government – the departments of Justice; Citizenship and Immigration; Human Resources and Skills Development; Social Development; Public Safety and Emergency Preparedness; Canadian Heritage; Indian Affairs and Northern Development; Foreign Affairs; and the

⁴³¹ Steinmetz testimony.

⁴³² UNICEF Innocenti Research Centre, *Summary Report*, p. 15.

Canadian International Development Agency – in order to ensure accountability for all government actions affecting children. Our Committee would be interested in seeing such an implementation working group housed within the Privy Council Office, as the body most linked to interdepartmental cooperation efforts. However, if this should prove impractical, the Committee suggests that this working group be chaired by the Department of Justice, as the department with the closest links to legislation touching all aspects of children’s rights across Canada.

During our fact-finding missions in Europe, our Committee noted that numerous countries have established similar coordinating bodies to more effectively implement their Convention obligations. For example, Sweden’s Ministry of Health and Social Affairs has a Coordination Secretariat whose role is to work at a general level to coordinate processes so as to ensure that the child’s perspective is reflected in all levels of government policy, as well as to prepare Sweden’s country report to the UN Committee.⁴³³ The United Kingdom also has a cross-departmental Cabinet Subcommittee on Domestic Affairs (Children’s Policy) that consists of representatives from all departments and meets regularly to ensure cross-departmental implementation of the Convention in England.⁴³⁴ Judy Finlay emphasized the need for federal leadership in this regard:

[W]e need an office internal to the federal government to implement operationally the National Plan of Action and the Convention. We are provincial authorities. We monitor and ensure adherence to provincial and federal legislation that touches our children only provincially, but without coordinated and centralized leadership there is no meaningful national commitment to the principles and the objectives of the convention.⁴³⁵

2. Specific Roles of the Implementation Working Group

Our Committee recommends that the implementation working group have multiple roles – coordination and implementation; monitoring; promotion of Canada’s National

⁴³³ Carin Jahn, Director, Child Policy, Swedish Ministry of Health and Social Affairs, testimony before the Committee, 31 January 2005; Swedish Ministry of Health and Social Affairs, “Follow-up of the National Strategy to Realise the United Nations *Convention on the Rights of the Child* in Sweden,” Fact Sheet No. 10, June 2001.

⁴³⁴ Anne Jackson, Director of Strategy, Children, Young People and Families Directorate, U.K. Department for Education and Skills, testimony before the Committee, 10 October 2005.

⁴³⁵ Finlay testimony, 21 February 2005.

Plan of Action, *A Canada Fit for Children*; and ensuring enhanced visibility for both children and children's rights.

a) Child Impact Analyses – Assessing Legislation from a Children's Rights Perspective

The implementation working group should be entrusted with primary responsibility for ensuring that all federal legislation conforms with Canada's obligations under the *Convention on the Rights of the Child*. The working group should undertake an extensive review of all existing and proposed legislation using the Convention as a checklist. As stated by the Committee on the Rights of the Child, this review should

...consider the Convention not only article by article, but also holistically, recognizing the interdependence and indivisibility of human rights. The review needs to be continuous rather than one-off, reviewing proposed as well as existing legislation.⁴³⁶

Katherine Covell emphasized that in order to achieve this aim, **the implementation working group should develop a child-based analysis for its approach to legislation and policy**. This would mean viewing legislation through a children's rights lens – conducting a “child impact assessment” to determine the potential effects that any proposed legislation could have on children. The Committee on the Rights of the Child describes this process:

Ensuring that the best interests of the child are a primary consideration in all actions concerning children (art. 3 (1)), and that all the provisions of the Convention are respected in legislation and policy development and delivery at all levels of government demands a continuous process of child impact assessment (predicting the impact of any proposed law, policy or budgetary allocation which affects children and the enjoyment of their rights) and child impact evaluation (evaluating the actual impact of implementation).⁴³⁷

Joan Durrant of the University of Manitoba told our Committee that Canada can look to government practices in Sweden for a model of how this can be done. As noted by Kathy Vandergrift, “there are processes in this government to assess impact on other

⁴³⁶ Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 5*, para. 18.

⁴³⁷ *Ibid.*, para. 45.

things.”⁴³⁸ Once such impact assessments were developed they would simply “become part of the decision-making package.”⁴³⁹

The Committee believes that using such assessments and adopting a checklist approach could work to ensure that children’s rights and Canada’s international obligations under the Convention are actually enforceable in Canadian law. Although not necessarily apparent at first glance, almost every area of government policy and law affects children to some degree: consider the example of health, environmental, and economic legislation. As stated by the UNICEF Innocenti Research Centre in its Digest on monitoring bodies for children’s rights, “there is no such thing as a child-neutral economic policy.”⁴⁴⁰

b) Ongoing Consultations

Based on criticisms of the current consultation process in Canada, our Committee believes that **another role of the implementation working group should be hold out ongoing consultations with the provinces, territories, and stakeholders – including children – with the aim of ensuring that Canada’s laws continue to comply with our Convention obligations.** The working group could play a crucial role in organizing the consultations and discussions recommended throughout this report. The working group would take on the role of coordinator, organizing consultations among relevant government bodies to ensure that the provinces are aware of their obligations and the legislative and policy solutions available. The Committee notes that in a federal system, networks often work better than other models. What is needed is a system to enhance collaboration. The challenge is to institutionalize this process.⁴⁴¹

Establishing the implementation working group is a necessary response to the criticisms of the Committee on the Rights of the Child concerning the ability of the

⁴³⁸ Vandergrift testimony, 23 October 2006.

⁴³⁹ *Ibid.*

⁴⁴⁰ UNICEF Innocenti Research Centre, *Innocenti Digest*, No. 8, p. 3.

⁴⁴¹ The Honourable Senator Landon Pearson, UN Secretary General’s Study on Violence Against Children, North American Regional Consultations, Toronto, 4 June 2005.

Continuing Committee of Officials on Human Rights, or any other body, to effectively coordinate respect for children's rights in Canada:

[T]he Committee remains concerned that neither the Continuing Committee of Officials on Human Rights nor the Secretary of State for Children and Youth is specifically entrusted with coordination and monitoring of the implementation of the Convention.

The Committee encourages the State party to strengthen effective coordination and monitoring, in particular between the federal, provincial and territorial authorities, in the implementation of policies for the promotion and protection of the child... with a view to decreasing and eliminating any possibility of disparity or discrimination in the implementation of the Convention.⁴⁴²

c) Reporting to the United Nations

Having already emphasized the need for a streamlined, more efficient and transparent process in the production of Canada's reports to the Committee on the Rights of the Child and all UN treaty bodies, our Committee notes that Canada's next report under the *Convention on the Rights of the Child* is due on 11 January 2009. The government should immediately initiate consultations for this momentous task, given that Canada's last report took approximately three years to develop. The current deadline is less than two years away.

Responding to the UN Committee's and witnesses' concerns, **the Committee suggests that, when established, the implementation working group prepare the federal portion of Canada's country report to the Committee on the Rights of the Child**, and work closely with the Continuing Committee to assist as needed during consultations with the provinces and territories. The working group would be uniquely situated to respond to this demand, given its ongoing consultations with other jurisdictions and stakeholders.

Fred Milowsky, Deputy Child and Youth Officer of British Columbia, noted that the NGO report tends to be issued in *reaction* to the government's report, creating an

⁴⁴² Committee on the Rights of the Child, *Concluding Observations*, para. 10-11.

“adversarial rather than a collaborative relationship.”⁴⁴³ Mr. Milowsky emphasized the need for meaningful dialogue between government and the NGO community in the preparation of their respective reports to the UN Committee.

The Committee emphasizes that **the implementation working group should also be mandated to include children in the preparation of the country report** in order to arrive at a better understanding of the children whose rights are most directly affected by the policies and legislation under discussion. This could take place through ongoing consultations and the establishment of direct mechanisms during preparation of the report to facilitate dialogue.

However, the need to streamline and simplify does not end with Canada’s own preparation of its country report. The OHCHR has recognized that its own demands are onerous and is currently examining how best to streamline UN treaty bodies’ reporting process. Every treaty body currently faces extreme backlogs in terms of their receipt and examination of country reports and is falling behind. In 2004, Canada donated \$5 million over three years in core funding to the OHCHR to assist it in standardizing and streamlining this process, and in October 2005 it donated another \$3 million. Although these discussions are ongoing, one of the immediate results has been the division of the Committee on the Rights of the Child into two chambers. In 2006, the UN Committee considered reports in two parallel chambers of nine Members each to clear up the backlog of reports.

By making this donation, Canada has already begun to assist the reform process. **The Committee supports reinforcing the positive direction that the OHCHR has taken to ensure the establishment of a permanently simplified reporting procedure that both allows for in-depth exploration of individual countries’ implementation of the Convention, and also eases the burden on States Parties which currently have to spend years preparing their reports.**

Finally, the Committee suggests that the implementation working group be charged with preparing the follow-up Government Response to the UN Committee’s

⁴⁴³ Milowsky testimony.

Concluding Observations, to be tabled in Parliament. This response should detail the federal government's reaction and provide answers to each of the UN Committee's suggestions and recommendations.

Ultimately, our Committee echoes the words of Kay Tisdall, who said that reporting to the UN Committee will be "an empty exercise"⁴⁴⁴ unless Canada puts enough effort into the entire process. As stated by the Committee on the Rights of the Child in its General Comment on implementation,

The reporting process provides a unique form of... accountability for how States treat children and their rights. But unless reports are disseminated and constructively debated at the national level, the process is unlikely to have substantial impact on children's lives.⁴⁴⁵

3. The Need for an Education Strategy

In addition to this focus on legislation and reporting requirements, **the implementation working group should work towards awareness-raising, and create a "well-resourced, comprehensive national communication strategy"**⁴⁴⁶ to ensure dissemination of information about children's rights to children, advocates, decision-makers, professionals, front-line workers, and the public at large. In line with suggestions made in section A of this chapter, our Committee believes that this strategy should be broad in scope; it should include distribution of information on governmental and independent bodies involved in implementation of the Convention, and how to contact them. The working group should ensure that such information is freely distributed in schools.

The Committee suggests that the working group also ensure wide distribution of the Convention itself, both in a child-friendly version and in many languages, to ensure that it is made accessible and meaningful to the children and families most marginalized in Canadian society.

⁴⁴⁴ Tisdall testimony.

⁴⁴⁵ Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 5*, para. 71.

⁴⁴⁶ Williams, brief submitted to the Committee.

Witnesses in Canada and abroad, as well as the Committee on the Rights of the Child, emphasized that raising awareness about children's rights issues is an absolute obligation under article 42 of the Convention. Not only does this obligation require information-sharing about the Convention itself, but it necessitates widespread dissemination of Canada's country report, the UN Committee's Concluding Observations, and the Government Response, to all interested stakeholders. The Committee suggests that the newly established implementation working group consider the example of Sweden, which puts its country report in edited book format after submission to the UN, distributing copies to NGOs and local authorities as a basis for future discussion.⁴⁴⁷

4. The Results

The benefits of establishing such an implementation working group have been made clear to the Committee. International case studies confirm that

...establishing children's rights-focused permanent institutions and structures within governments, has been critical to the pursuit of coordinated implementation of the [Convention] – and to the [Convention] becoming a visible reference for the public at large. With a more coordinated approach, the involvement of civil society becomes more likely, as does the ability to incorporate the child's perspective in policy-making. These mechanisms have helped place children on the national agenda, promoted articulation of child related activities, developed a strategy for the realization of children's rights and assessed progress.⁴⁴⁸

As well, the Committee notes that mandating a role for children's involvement in the implementation working group's activities is crucial to the effective application of children's rights and the rights-based approach in Canada.

RECOMMENDATION 21

The Committee recommends that an interdepartmental implementation working group for children's rights be established in order to coordinate activities, policies, and laws for children's rights issues.

⁴⁴⁷ Jahn testimony.

⁴⁴⁸ UNICEF Innocenti Research Centre, *Summary Report*, p. 16.

D. DATA COLLECTION

As a final point, **our Committee wishes to emphasize the potential for data collection that both the Children's Commissioner and the working group could generate.** Witnesses across Canada deplored the lack of national data on children's issues. While statistics may be collected provincially or even locally, there is no coordinating mechanism to bring such research together to create a national portrait of children in Canada. Witnesses **called for the government to improve data collection in a variety of areas affecting children's rights.**

The Committee recognizes that this matter is not simple. Precise data are extremely difficult to find and may not be useful in and of themselves. It is the interpretation and analysis that bring the numbers to life.

Yet even general national figures can help stakeholders to better understand an issue, to build a more comprehensive system of monitoring gaps in children's rights and assessing the impact of initiatives, and to develop intervention strategies. Witnesses emphasized the importance of good statistics and their ability to get organizations mobilized around an issue. **Both the Children's Commissioner and the federal implementation working group can play an important role in collecting such statistics, or in creating dialogue with organizations doing data collection, in order to create a national database on issues affecting children.**

E. THE COMMITTEE'S COMMENTS

This Committee's mandate was to examine and report upon Canada's international obligations with respect to the rights and freedoms of children and whether Canada's law, policy and practices can be said to comply with the requirements of the *Convention on the Rights of the Child*. Based on the comments and criticisms of the Committee on the Rights of the Child, as well as two years of hearings in Canada and abroad, the Committee has come to realize that full compliance, and thus the comprehensive protection of children's rights in Canada, cannot occur without effective implementation. That effective implementation is lacking.

In response to concerns expressed throughout its hearings on children's rights, the Committee attempted to address "the gulf between the rights rhetoric and the realities of children's lives."⁴⁴⁹ In order to do so, we framed our deliberations within the context of the rights-based approach set out in the Convention, working from the starting point that children are one of the most inherently vulnerable and unrepresented groups in Canada. Our Committee attempted to find solutions that would ensure respect for children's rights in a holistic way throughout Canadian society.

In addition to specific recommendations concerning the rights of particularly vulnerable groups of children, this approach led the Committee to recommend the creation of an interdepartmental implementation working group to coordinate implementation of the Convention throughout the federal government. It also led us to recommend the establishment of a Children's Commissioner, a monitoring mechanism intended to ensure effective implementation of children's rights, as well as government accountability to the public as a whole and to children in particular. Throughout its recommendations, the Committee highlighted the absolute necessity of facilitating children's involvement in all mechanisms affecting their rights. The voices, not simply the choices, of children need to be heard at a national level.

Our Committee insists upon the need to act now to preserve the lives and protect the rights of some of the most vulnerable members of our society.

Beyond the specific issue of children's rights, this study also emphasized our Committee's observations made in *Promises to Keep* about the inefficiency and inadequacy of Canada's mechanisms for ratifying and implementing international human rights treaties more generally. Only when Canada truly lives by its promises of compliance can this country be assured of living up to its international human rights obligations. The Committee believes that Canada needs to bolster the effectiveness and accountability of its ratification process in order to truly claim the role of leader in the human rights field. A reputation that extends beyond its own borders but does not apply at home is not one worth having. The final chapter of this report will outline our

⁴⁴⁹ UNICEF Innocenti Research Centre, *Innocenti Digest*, No. 8, p. 4.

Committee's template for action with respect to implementing international human rights obligations in Canada.

Les enfants: des citoyens sans voix

MISE EN ŒUVRE EFFICACE DES OBLIGATIONS INTERNATIONALES DU CANADA RELATIVES AUX DROITS DES ENFANTS

Rapport final du Comité sénatorial permanent des Droits de la personne

L'honorable Raynell Andreychuk
Présidente

L'honorable Joan Fraser
Vice-présidente

avril 2007

This document is available in English.

Le présent rapport et les délibérations du comité peuvent être consultés en ligne en visitant www.senate-senat.ca/rights-droits.asp

Des copies de ces documents sont aussi disponibles en communiquant avec la Direction des comités du Sénat au (613) 990-0088 ou par courriel à rights-droits@sen.parl.gc.ca

Membres

L'honorable Raynell Andreychuk, présidente

L'honorable Joan Fraser, vice-présidente

et

Les honorables sénateurs :

Romeo Dallaire

*Céline Hervieux-Payette, C.P. (ou Claudette Tardif)

Mobina S.B. Jaffer

Noël A. Kinsella

*Marjory LeBreton C.P. (ou Gerald Comeau)

Sandra M. Lovelace Nicholas

Jim Munson

Nancy Ruth

Vivienne Poy

*Membres d'office

En plus des sénateurs indiqués ci-dessus, les honorables sénateurs Jack Austin, George Baker, C.P., Sharon Carstairs, C.P., Maria Chaput, Ione Christensen, Ethel M. Cochrane, Marisa Ferretti Barth, Elizabeth Hubley, Laurier LaPierre, Rose-Marie Losier-Cool, Terry Mercer, Pana Merchant, Grant Mitchell, Donald H. Oliver, Landon Pearson, Lucie Pépin, Robert W. Peterson, Marie-P. Poulin (Charrette), William Rompkey, C.P., Terrance R. Stratton et Rod A. Zimmer étaient membres du Comité à différents moments au cours de cette étude ou ont participé à ses travaux.

Personnel du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement :

Laura Barnett, analyste

Personnel de la Direction des Comités du Sénat :

Louise Archambeault, adjointe administrative

Matthieu Boulianne, adjoint administratif

Line Gravel, greffière de comité

Josée Thérien, greffière de comité

Vanessa Moss-Norbury

La Greffière du Comité

Ordre de renvoi

Extrait des *Journaux du Sénat*, du jeudi 27 avril 2006 :

L'honorable sénateur Andreychuk propose, appuyée par l'honorable sénateur Keon,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à examiner, en vue d'en faire rapport, les obligations internationales du Canada relativement aux droits et libertés des enfants.

Le Comité demandera plus particulièrement l'autorisation d'examiner :

- les obligations qui sont nôtres en vertu de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant;
- si les lois du Canada qui s'appliquent aux enfants respectent les obligations qui sont nôtres en vertu de cette convention.

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité au cours de la première session de la trente-huitième législature soient déférés au Comité;

Que le Comité présente son rapport final au Sénat au plus tard le 31 décembre 2006, et qu'il conserve jusqu'au 31 mars 2007 tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat*, du mercredi 29 novembre 2006 :

L'honorable sénateur Andreychuk propose, appuyée par l'honorable sénateur Meighen,

Que, nonobstant l'ordre du Sénat adopté le jeudi 27 avril 2006, le Comité sénatorial permanent des droits de la personne, autorisé à examiner, pour en faire rapport, les obligations internationales du Canada relativement aux droits et libertés des enfants, soit habilité à reporter la date de présentation de son rapport final du 31 décembre 2006 au 31

mars 2007 et qu'il conserve jusqu'au 30 juin 2007 tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat*, du jeudi 29 mars 2007 :

L'honorable sénateur Fraser propose, appuyée par l'honorable sénateur Milne,

Que, nonobstant l'ordre du Sénat adopté le mercredi 29 novembre 2006, le Comité sénatorial permanent des droits de la personne, autorisé à examiner, pour en faire rapport, les obligations internationales du Canada relativement aux droits et libertés des enfants, soit habilité à reporter la date de présentation de son rapport final du 31 mars 2007 au 30 avril 2007 et qu'il conserve jusqu'au 30 juillet 2007 tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Table des matières

Membres	i
Ordre de renvoi	iii
Avant-propos de la Présidente	ix
Résumé	xi
Résumé des recommandations	xvii
Chapitre 1 - Introduction	1
A. MANDAT	1
B. TRAVAUX DU COMITÉ	2
1. Examen approfondi du contexte canadien et missions d'étude à l'étranger	2
2. <i>Qui dirige, ici?</i> – Rapport provisoire	5
3. Rapport final	6
Chapitre 2 - Mise en œuvre de traités internationaux au Canada	8
A. RATIFICATION	8
B. RÉSERVES	9
C. APPLICATION ET MISE EN ŒUVRE	9
D. MÉCANISMES D'EXÉCUTION	18
1. Comité permanent des fonctionnaires chargés des droits de la personne	19
2. Pertinence du processus d'établissement de rapports et de suivi	20
Chapitre 3 - Les droits de l'enfant et le contexte canadien	26
A. BREF HISTORIQUE DE LA CONVENTION	26
B. IMPORTANCE CRUCIALE DE METTRE LES DROITS DES ENFANTS	
AU PREMIER PLAN	27
1. Démarche fondée sur les droits	27
2. Pourquoi les enfants?	30
C. SURVOL DE LA CONVENTION RELATIVE AUX DROITS DE	
L'ENFANT	34
1. La Convention	34
2. Protocoles facultatifs	37
3. Comité des droits de l'enfant	38
D. ÉCART ENTRE LE DISCOURS SUR LES DROITS ET LA RÉALITÉ	39
Chapitre 4 - Mise en œuvre de la <i>Convention relative aux droits de l'enfant</i>	44
A. MISE EN ŒUVRE ET APPLICATION	44
1. Absence de loi habilitante	44
2. Interprétation législative et judiciaire	46
B. RÉSERVES	49
1. Article 21 – Garde coutumière	49

TABLE DES MATIÈRES

2. Alinéa 37c) – Détention de jeunes contrevenants dans des locaux distincts	50
3. Paragraphe 3(2) du <i>Protocole facultatif concernant la participation d'enfants aux conflits armés</i>	51
C. MÉCANISMES D'EXÉCUTION	52
D. STRUCTURE FÉDÉRALE DU CANADA	53
E. OBSERVATIONS DU COMITÉ	55
F. CHAPITRES SUIVANTS	57
Chapitre 5 - Articles 12 à 15 : Participation et expression	59
A. INTRODUCTION	59
B. DROIT DES ENFANTS CANADIENS DE PARTICIPER ET D'ÊTRE ENTENDUS	60
Chapitre 6 - Articles 19, 28, 37 et 38 et Protocole facultatif : Violence contre les enfants	67
A. INTRODUCTION	67
B. ARTICLES 19 ET 28 : CHÂTIMENTS CORPORELS	68
C. ARTICLE 19 : INTIMIDATION	79
D. ARTICLE 38 ET PROTOCOLE FACULTATIF : PARTICIPATION D'ENFANTS AUX CONFLITS ARMÉS	82
Chapitre 7 - Articles 19, 32 et 34 à 36 et Protocole facultatif : Exploitation des enfants	86
A. INTRODUCTION	86
B. ARTICLES 34 À 36 ET PROTOCOLE FACULTATIF : EXPLOITATION SEXUELLE	88
C. ARTICLES 32 ET 36 : EXPLOITATION ÉCONOMIQUE	91
Chapitre 8 - Articles 37 et 40 : Enfants en conflit avec la loi	95
A. INTRODUCTION	95
B. TAUX DE DÉTENTION DES JEUNES AU CANADA	98
C. CONDITIONS DE DÉTENTION	105
Chapitre 9 - Articles 9, 12, 19, 20 et 25 : Protection de l'enfance	109
A. INTRODUCTION	109
B. DROIT DE L'ENFANT D'ÊTRE ENTENDU ET DE PARTICIPER	111
C. PRÉCARITÉ DES PLACEMENTS	113
D. UNIFORMISATION DE L'ÂGE LIMITE DE LA PROTECTION	114
Chapitre 10 - Articles 5, 7, 8, 18, 20 et 21 : Adoption et identité	117
A. INTRODUCTION	117
B. ARTICLES 5, 18, 20 ET 21 : ADOPTION	117
C. ARTICLES 7 ET 8 : IDENTITÉ	121
1. Enfants adoptés et enfants issus de donneurs anonymes	121
2. Enfants de parents de même sexe	124
Chapitre 11 - Articles 7, 9, 10, 11, 21, 22 et 35 et Protocole facultatif : Les enfants migrants	128

A. INTRODUCTION.....	128
B. ADOPTION INTERNATIONALE	132
C. RÉUNIFICATION FAMILIALE.....	136
D. ENFANTS SÉPARÉS ET TRAITE DES PERSONNES	140
E. DÉTENTION D'ENFANTS MIGRANTS.....	145
F. REPRÉSENTANT DÉSIGNÉ	148
G. INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE L'ENFANT	149
Chapitre 12 - Articles 18, 28 et 29 : Développement de la petite enfance.....	154
Chapitre 13 - Articles 26 et 27 : Pauvreté infantile.....	161
Chapitre 14 - Articles 2, 23, 24, 33 et 39 : Santé des enfants.....	170
A. INTRODUCTION.....	170
B. LA SANTÉ DES ENFANTS AU CANADA	173
C. ENFANTS AYANT DES BESOINS SPÉCIAUX	174
Chapitre 15 - Article 2 : Orientation sexuelle	183
Chapitre 16 - Articles 2 et 30 : Les enfants autochtones	188
A. INTRODUCTION.....	188
B. LES ENFANTS AUTOCHTONES AU CANADA	189
1. Questions relatives à la protection des enfants	192
2. Niveau de vie	200
3. Santé.....	202
4. Éducation et culture	204
5. Conflits de compétences	207
6. Les enfants autochtones vivant hors réserve.....	209
7. Des solutions locales conçues sur mesure	210
8. Article 67 de la <i>Loi canadienne sur les droits de la personne</i>	213
Chapitre 17 - Mise en œuvre effective de la <i>Convention relative aux droits de l'enfant</i> au Canada	215
A. ÉDUCATION ET SENSIBILISATION	217
1. Sensibilisation à l'égard de la Convention au Canada.....	217
2. Nécessité d'accroître la sensibilisation	221
B. COMMISSARIAT FÉDÉRAL AUX ENFANTS.....	225
1. L'organisme	225
2. Rôle du commissaire aux enfants	230
C. GROUPE DE TRAVAIL INTERMINISTÉRIEL CHARGÉ DE LA MISE EN ŒUVRE DES DROITS DES ENFANTS AU SEIN DE L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE	238
1. L'organisme	238
2. Rôles spécifiques du groupe de travail chargé de la mise en œuvre.....	241
3. Nécessité d'une stratégie de sensibilisation	246
4. Résultats.....	247
D. CUEILLETTE DE DONNÉES.....	248

E. COMMENTAIRES DU COMITÉ	249
Chapitre 18 - Ratification et intégration des traités internationaux relatifs aux droits de la personne : Cadre pour un changement.....	251
A. LANCEMENT DES NÉGOCIATIONS	252
1. Consultation et coopération	252
2. Amorce du processus	253
3. Analyse des intérêts nationaux.....	254
B. SIGNATURE ET RATIFICATION	256
1. Palier fédéral – Déclaration d’intention officielle	256
2. Travailler dans un système fédéral	258
3. Étape de la ratification	259
C. APRÈS LA RATIFICATION – DONNER SUITE EFFICACEMENT AUX OBLIGATIONS DU CANADA EN VERTU DES TRAITÉS INTERNATIONAUX.....	260
1. Exigence en matière de rapport aux Nations Unies.....	260
2. Recours aux instruments internationaux pour proposer de nouvelles lois et de nouvelles politiques	263
D. COMMENTAIRES DU COMITÉ	264
Annexe A : Liste des témoins	269
Annexe B: <i>Convention relative aux droits de l’enfant</i>.....	285
Annexe C : Protocole facultatif concernant la vente d’enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants	298
Annexe D: Protocole facultatif concernant la participation des enfants aux conflits armés	304
Annexe E : Observations finales du Comité des droits de l’enfant	308

Chapitre 11 - Articles 7, 9, 10, 11, 21, 22 et 35 et Protocole facultatif : Les enfants migrants

A. INTRODUCTION

Plusieurs dispositions de la *Convention relative aux droits de l'enfant* portent sur les droits des enfants migrants. Par exemple, comme l'indique le chapitre précédent, l'article 7 affirme le droit de l'enfant à un nom et à une nationalité ainsi que, dans la mesure du possible, le droit de connaître ses parents. Cet article est important, entre autres parce qu'il contribue à faire en sorte que les enfants qui entrent au Canada disposent des documents nécessaires à leur identification et à leur protection.

Comme on le mentionne au chapitre 9, l'article 9 traite du droit de l'enfant de ne pas être séparé contre son gré de ses parents. Cette notion revêt une importance particulière dans le contexte de l'immigration car des enfants peuvent être séparés de leurs parents en cours de migration. L'article 10 va encore plus loin en énonçant le droit à la réunification familiale. Les États parties sont tenus de traiter les demandes de réunification dans un esprit positif, avec humanité et diligence. Ils doivent en outre permettre aux enfants d'entretenir des contacts réguliers avec leurs parents qui résident dans un autre État.

Par. 10(1) conformément à l'obligation incombant aux États parties en vertu du paragraphe 1 de l'article 9, toute demande faite par un enfant ou ses parents en vue d'entrer dans un État partie ou de le quitter aux fins de réunification familiale est considérée par les États parties dans un esprit positif, avec humanité et diligence. Les États parties veillent en outre à ce que la présentation d'une telle demande n'entraîne pas de conséquences fâcheuses pour les auteurs de la demande et les membres de leur famille.

(2) Un enfant dont les parents résident dans des États différents a le droit d'entretenir, sauf circonstances exceptionnelles, des relations personnelles et des contacts directs réguliers avec ses deux parents. A cette fin, et conformément à l'obligation incombant aux États parties en vertu du paragraphe 1 de l'article 9, les États parties respectent le droit qu'ont l'enfant et ses parents de quitter tout pays, y compris le leur, et de revenir

dans leur propre pays. Le droit de quitter tout pays ne peut faire l'objet que des restrictions prescrites par la loi qui sont nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et qui sont compatibles avec les autres droits reconnus dans la présente Convention.

L'article 11 dispose que les États parties doivent prendre les mesures voulues pour empêcher que des enfants ne soient emmenés illégalement en dehors de leur propre pays. Cette obligation est particulièrement pertinente dans le contexte de l'enlèvement d'enfants par l'un des parents.

Par. 11(1) Les États parties prennent des mesures pour lutter contre les déplacements et les non-retours illicites d'enfants à l'étranger.

(2) À cette fin, les États parties favorisent la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux ou l'adhésion aux accords existants.

Il a déjà été question, au chapitre 10, de l'article 21 qui porte sur l'adoption, et en particulier sur l'adoption à l'étranger. Le paragraphe 21(c) prévoit notamment l'application de normes équivalant à celles existant en cas d'adoption nationale.

Par. 21 Les États parties qui admettent et/ou autorisent l'adoption s'assurent que l'intérêt supérieur de l'enfant est la considération primordiale en la matière, et :

a) Veillent à ce que l'adoption d'un enfant ne soit autorisée que par les autorités compétentes, qui vérifient, conformément à la loi et aux procédures applicables et sur la base de tous les renseignements fiables relatifs au cas considéré, que l'adoption peut avoir lieu eu égard à la situation de l'enfant par rapport à ses père et mère, parents et représentants légaux et que, le cas échéant, les personnes intéressées ont donné leur consentement à l'adoption en connaissance de cause, après s'être entourées des avis nécessaires;

b) Reconnassent que l'adoption à l'étranger peut être envisagée comme un autre moyen d'assurer les soins nécessaires à l'enfant, si celui-ci ne peut, dans son pays d'origine, être placé dans une famille nourricière ou adoptive ou être convenablement élevé;

c) Veillent, en cas d'adoption à l'étranger, à ce que l'enfant ait le bénéfice de garanties et de normes équivalant à celles existant en cas d'adoption nationale;

d) Prennent toutes les mesures appropriées pour veiller à ce que, en cas d'adoption à l'étranger, le placement de l'enfant ne se traduise pas par un profit matériel indu pour les personnes qui en sont responsables;

e) Poursuivent les objectifs du présent article en concluant des arrangements ou des accords bilatéraux ou multilatéraux, selon les cas, et s'efforcent dans ce cadre de veiller à ce que les placements d'enfants à l'étranger soient effectués par des autorités ou des organes compétents.

L'article 22 traite des enfants réfugiés. Les États parties doivent s'assurer que les enfants réfugiés reçoivent une aide humanitaire et une protection appropriée.

Par. 22(1) Les États parties prennent les mesures appropriées pour qu'un enfant qui cherche à obtenir le statut de réfugié ou qui est considéré comme réfugié en vertu des règles et procédures du droit international ou national applicable, qu'il soit seul ou accompagné de ses père et mère ou de toute autre personne, bénéficie de la protection et de l'assistance humanitaire voulues pour lui permettre de jouir des droits que lui reconnaissent la présente Convention et les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ou de caractère humanitaire auxquels lesdits États sont parties.

(2) À cette fin, les États parties collaborent, selon qu'ils le jugent nécessaire, à tous les efforts faits par l'Organisation des Nations Unies et les autres organisations intergouvernementales ou non gouvernementales compétentes collaborant avec l'Organisation des Nations Unies pour protéger et aider les enfants qui se trouvent en pareille situation et pour rechercher les père et mère ou autres membres de la famille de tout enfant réfugié en vue d'obtenir les renseignements nécessaires pour le réunir à sa famille. Lorsque ni le père, ni la mère, ni aucun autre membre de la famille ne peut être retrouvé, l'enfant se voit accorder, selon les principes énoncés dans la présente Convention, la même protection que tout autre enfant définitivement ou temporairement privé de son milieu familial pour quelque raison que ce soit.

Enfin, comme l'indique le chapitre 7, l'article 35 et le *Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants* visent à protéger les enfants de la traite des personnes.

Art. 35 Les États parties prennent toutes les mesures appropriées sur les plans national, bilatéral et multilatéral pour empêcher l'enlèvement, la vente ou la traite d'enfants à quelque fin que ce soit et sous quelque forme que ce soit.

De toute évidence, la protection des droits des enfants migrants au Canada est un domaine à améliorer. Des enfants qui ont fui la guerre, l'exploitation sexuelle et la persécution arrivent régulièrement à nos frontières. À cet égard, le Comité des droits de l'enfant a relevé de nombreux sujets de préoccupation :

Le Comité se félicite de l'incorporation du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant dans la nouvelle loi de 2002 sur l'immigration et la protection des réfugiés et des efforts déployés pour prendre les intérêts des enfants en considération dans les procédures d'immigration, en coopération avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et diverses organisations non gouvernementales. Le Comité constate cependant qu'il n'a pas été donné une suite suffisante à certaines des préoccupations précédemment exprimées, en particulier dans des domaines comme le regroupement familial, l'expulsion ou la privation de liberté, où la priorité n'est pas toujours accordée à ceux qui ont le plus besoin d'aide. Le Comité note avec une préoccupation particulière l'absence :

- a) De politique nationale touchant les enfants non accompagnés demandeurs d'asile;
- b) De procédure standard pour la désignation d'un représentant légal de ces enfants;
- c) De définition des « enfants séparés » et de données fiables sur les enfants demandeurs d'asile;
- d) De formation adaptée et d'approche cohérente des autorités fédérales dans la remise des enfants vulnérables aux services sociaux.

Conformément aux principes et aux dispositions de la Convention, en particulier à ses articles 2, 3, 22 et 37, et en ce qui concerne les enfants, qu'ils soient demandeurs d'asile ou non, le Comité recommande à l'État partie :

- a) D'adopter et de mettre en œuvre une politique nationale sur les enfants séparés demandant l'asile au Canada;

- b) D'appliquer une procédure qui permette de désigner des représentants légaux et qui définisse aussi, clairement, la nature et l'étendue de la responsabilité de ces représentants;
- c) D'éviter, par principe, de placer des mineurs non accompagnés en détention et de rendre plus clair que, dans l'intention du législateur, ce type de détention est une mesure de «dernier ressort», le droit de contester rapidement la légalité de toute détention étant garanti conformément à l'article 37 de la Convention;
- d) D'élaborer de meilleures lignes directrices opérationnelles et de politique générale en matière de retour dans le pays d'origine des enfants séparés qui n'ont pas besoin de protection internationale;
- e) De veiller à ce que les enfants réfugiés et demandeurs d'asile aient accès aux services fondamentaux, tels que l'éducation et la santé, et à ce que l'octroi des prestations aux familles de demandeurs d'asile se fasse sans discrimination susceptible de se répercuter sur les enfants;
- f) De veiller à la rapidité des procédures en matière de regroupement familial²⁴⁰.

Le Comité a été profondément touché par les témoignages entendus au sujet des enfants migrants. Qu'il s'agisse de familles séparées, d'enfants émotionnellement traumatisés et vivant seuls dans un nouveau pays, ou d'enfants achetés et vendus à des fins de prostitution ou pour les faire travailler dans des conditions d'exploitation, les témoins se sont exprimés de façon éloquente sur cette catégorie d'enfants vulnérables. Ils ont fait état de préoccupations particulières – concernant l'adoption internationale, la réunification familiale, les enfants séparés, la traite des enfants, la détention d'enfants migrants, l'intérêt supérieur de l'enfant migrant et le rôle du représentant désigné – dont il sera question dans les paragraphes suivants.

B. ADOPTION INTERNATIONALE

Au cours de la dernière décennie, environ 2 000 enfants ont été adoptés chaque année à l'étranger – davantage que le nombre d'enfants adoptés chaque année au Canada²⁴¹. En

²⁴⁰ Comité des droits de l'enfant, *Observations finales*, par. 46 et 47.

²⁴¹ Témoignage de Elspeth Ross; Agnes Lee, témoignage devant le Comité, 30 octobre 2006.

octobre 2005, le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes a produit un rapport²⁴² recommandant que les enfants adoptés à l'étranger aient droit à la citoyenneté canadienne sans être obligés de devenir d'abord des résidents permanents, à condition qu'il s'agisse d'une adoption authentique selon la Convention de La Haye sur l'adoption internationale. Dans *Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration c. Dular*²⁴³, la Cour fédérale a aussi déclaré que les distinctions en droit fondées sur le lien parental adoptif violent l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* énonçant les droits à l'égalité.

Pourtant, des témoins ont dit au Comité qu'il existe dans le processus actuel de demande de citoyenneté une distinction entre les enfants adoptés et les enfants biologiques. La procédure d'adoption d'un enfant à l'étranger est onéreuse et injuste tant pour les parents que pour l'enfant adopté – elle contrevient aux dispositions législatives canadiennes en matière d'égalité ainsi qu'à la *Convention relative aux droits de l'enfant*. Ces témoins nous ont indiqué que, pour qu'un enfant adopté à l'étranger puisse acquérir la citoyenneté canadienne, ses parents doivent le parrainer afin de lui obtenir le statut de résident permanent en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*²⁴⁴. Ce n'est qu'après l'octroi à l'enfant du statut de résident permanent qu'ils peuvent présenter une demande de citoyenneté. Ce processus peut prendre des années et implique des dépenses substantielles de la part des parents.

L'une des principales raisons d'être de ce long processus est d'aider le gouvernement fédéral à écarter les risques pour la sécurité nationale et à prévenir l'exploitation et la traite des enfants ou les adoptions de complaisance visant à contourner les exigences canadiennes en matière d'immigration.

Toutefois, des témoins ont fait valoir au Comité que la *Convention relative aux droits de l'enfant* s'applique à tous les enfants sans discrimination – la citoyenneté canadienne devrait être automatiquement octroyée aux enfants adoptés à l'étranger, de même qu'elle

²⁴² Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes, *Moderniser la Loi sur la citoyenneté du Canada : Il est temps d'agir*, octobre 2005, <http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/381/cimm/reports/rp2014194/cimmrp12/cimmrp12-f.pdf>.

²⁴³ [1998] 2 CF 81.

²⁴⁴ L.C. 2001, ch. 27.

l'est à un enfant biologique de parents canadiens. Ils nous ont dit que le processus est trop long et injuste pour les enfants adoptés, car il établit une distinction entre ceux-ci et les enfants biologiques. Il peut également assujettir les enfants adoptés à toute une panoplie d'obstacles et de risques liés à l'immigration pendant une grande partie de leur vie.

L'une de ces situations se produit lorsque les parents négligent de présenter une demande de citoyenneté pour leur enfant adopté. S'il commet une infraction criminelle avant d'obtenir sa citoyenneté, l'enfant peut être déporté à l'extérieur du pays²⁴⁵. Cet enfant peut même ignorer qu'il ne possède pas la citoyenneté canadienne jusqu'à ce que le crime soit commis et qu'on entame les procédures de renvoi. Janet Dench, du Canadian Refugee Council, et Marian Shermarke, du Programme régional d'accueil et d'intégration des demandeurs d'asile, de Montréal, ont signalé que l'enfant pourrait avoir vécu toute sa vie ou presque au Canada, ne pas parler un seul mot de sa langue « maternelle » et ne pas connaître une seule personne dans son pays d'origine. Elles nous ont dit que cette situation contrevenait directement aux obligations du Canada en vertu de la Convention.

Dans l'optique de cette observation, le gouvernement fédéral a proposé des modifications à la *Loi sur la citoyenneté*²⁴⁶ dans le projet de loi C-14²⁴⁷, que le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes a examiné et dont il a fait rapport en octobre 2006²⁴⁸. Le projet de loi C-14 faciliterait l'adoption internationale, éliminerait la nécessité de demander le statut de résident permanent et ferait en sorte que les enfants adoptés en viennent à être traités sur un pied d'égalité avec les enfants biologiques en vertu de la loi. En fin de compte, un enfant adopté à l'étranger pourra obtenir la citoyenneté en vertu du projet de loi C-14 si l'adoption a été faite dans l'intérêt supérieur de l'enfant, si elle a créé un véritable lien affectif parent-enfant, si elle a été faite conformément au droit du lieu d'adoption et du pays de résidence de l'adoptant, et si elle ne visait pas principalement l'acquisition d'un statut ou d'un privilège relatifs à l'immigration ou à la citoyenneté.

²⁴⁵ La même situation peut se produire si des parents immigrants demandent la citoyenneté canadienne pour eux-mêmes, mais omettent de le faire pour leur enfant biologique.

²⁴⁶ L.R.C. 1985, ch. C-29.

²⁴⁷ http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/391/Government/C-14/C-14_2/C-14_2.PDF.

²⁴⁸ Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes, *Cinquième rapport*, 2 octobre 2006, <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?SourceId=171815>.

Malgré la satisfaction générale à laquelle ces propositions de modification ont donné lieu, certains témoins ont exprimé des réserves. Robert Marsh a déclaré que même si le projet de loi C-14 réduisait le fardeau administratif de l'adoption à l'étranger, les enfants adoptés et biologiques continueraient d'être traités différemment en vertu de la loi. Les enfants adoptés devront encore présenter une demande de citoyenneté canadienne, alors que les enfants biologiques n'auront qu'à demander une preuve de citoyenneté. Selon lui, il s'agit peut-être d'une distinction mineure sur le plan administratif, mais elle importe sur le plan symbolique.

Par ailleurs, tout comme Robert Marsh, Jim Kelly a souligné que les responsables fédéraux de l'immigration devraient encore approuver le processus d'adoption ayant déjà eu lieu et confirmer ainsi que l'adoption était véritablement dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Selon M. Marsh, l'adoption aura déjà été approuvée par les autorités provinciales compétentes à ce stade. Il a dit ne pas être certain que les responsables fédéraux de l'immigration aient la formation voulue pour enquêter sur la véritable nature d'une adoption et il a avancé que ces personnes devraient concentrer leur attention sur les cas problématiques plutôt que de revoir tous les dossiers d'adoption à l'étranger.

Réfutant les arguments du gouvernement fédéral évoqués ci-dessus pour le contrôle des adoptions, Agnes Lee a fait remarquer que les jeunes enfants constituaient rarement une menace pour la sécurité nationale et que les trafiquants d'enfants ne seraient pas portés à présenter une demande de citoyenneté canadienne pour un enfant victime de la traite ayant déjà franchi les étapes du processus d'adoption et résidant au Canada. C'est pourquoi le processus provincial d'adoption est si rigoureux au départ. Robert Marsh a soutenu qu'en fin de compte, « ce devrait être aux autorités d'assumer le fardeau de la preuve en cas de refus, et que dans les cas types, la citoyenneté devrait être automatique s'il s'agit d'une adoption légitime²⁴⁹ ». Des témoins ont indiqué au Comité qu'il n'est pas dans l'intérêt supérieur de l'enfant de refuser d'accorder automatiquement la citoyenneté aux enfants adoptés à l'étranger après que l'adoption a été approuvée par les autorités

²⁴⁹ Robert Marsh, témoignage devant le Comité, 30 octobre 2006.

provinciales : « Refuser d'accorder automatiquement la citoyenneté aux enfants ne leur fournit pas une protection accrue²⁵⁰. »

Le Comité observe qu'il s'agit là d'un problème difficile. Des raisons fondamentales expliquent pourquoi le gouvernement fédéral n'accorde pas automatiquement la citoyenneté. Au-delà des préoccupations touchant la sécurité nationale et les adoptions de complaisance, le gouvernement fédéral n'octroie pas automatiquement la citoyenneté parce qu'il doit surveiller la traite des enfants et d'autres formes d'exploitation. Toutefois, le problème pourrait tenir au fait qu'on n'a pas réussi à trouver un équilibre approprié. Le Parlement est actuellement saisi du projet de loi C-14, qui sera renvoyé à un comité du Sénat pour examen. **Le Comité exhorte le comité sénatorial à examiner très sérieusement les préoccupations exprimées dans le présent rapport et à permettre aux témoins qui ont comparu devant lui de venir s'exprimer à nouveau sur les dispositions particulières de la mesure proposée. Si le projet de loi est adopté, le gouvernement fédéral pourrait envisager de mettre en œuvre un projet-pilote en vue de déterminer si les responsables de l'immigration peuvent s'en remettre au processus provincial d'approbation des adoptions pour s'assurer de la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.**

C. RÉUNIFICATION FAMILIALE

Les enfants migrants et les familles d'immigrants au Canada éprouvent également de graves difficultés au chapitre de la réunification familiale. Dans ses *Observations finales*, le Comité des droits de l'enfant de l'ONU reproche au Canada l'insuffisance de ses mesures visant à faciliter la réunification familiale. En tant que signataire de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, le Canada est censé traiter les demandes faites par des enfants aux fins de la réunification familiale « dans un esprit positif, avec humanité et diligence »; pourtant, nos immigrants sont constamment obligés de composer avec de longs délais et, partant, des séparations prolongées entre les parents et les enfants.

Brian Grant, directeur général des Relations internationales et intergouvernementales à Citoyenneté et Immigration Canada, a indiqué au Comité que son ministère appliquait

²⁵⁰ Témoignage d'Agnes Lee.

une norme de service de six mois pour la réunification des familles nucléaires. Toutefois, les statistiques publiées par le ministère révèlent qu'entre août 2005 et septembre 2006, seulement la moitié des demandes concernant des enfants parrainés dans la catégorie du regroupement familial avaient été traitées après quatre mois. La proportion avait augmenté à 70 p. 100 après huit mois²⁵¹. Pour les personnes à charge des réfugiés au cours de la même période, seulement 30 p. 100 des demandes avaient été traitées après sept mois²⁵². Marian Shermarke a déploré cette situation et en a attribué la cause à un manque de ressources et à l'absence de mécanismes visant à assurer le traitement prioritaire des demandes d'immigration des enfants.

On a dit au Comité que les tests d'ADN fréquemment exigés par le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration afin de prouver la filiation avaient souvent entraîné des retards et des séparations prolongées, ce qui contrevient directement à l'intérêt supérieur de l'enfant. Bien qu'ils deviennent de plus en plus accessibles, ces tests sont trop dispendieux pour la plupart des familles d'immigrants et peuvent créer des problèmes au sein de certaines familles, comme découvrir qu'un enfant n'est pas l'enfant biologique de l'un des parents. Janet Dench a fait valoir que l'exigence des tests d'ADN signifie en fin de compte que le Canada ne reconnaît pas les autres types de liens de parenté et n'accepte comme immigrants que les enfants biologiques. Cela risque de priver certains enfants de leurs familles.

Le Comité a aussi appris l'existence d'une différence importante entre les demandes de parents et celles d'enfants acceptés comme réfugiés au Canada. Un adulte admis comme réfugié au pays peut inclure ses enfants et son conjoint dans sa demande de résidence permanente. Par contre, un enfant admis comme réfugié ne peut inclure ni ses parents ni ses frères et sœurs dans pareille demande. Des témoins ont dit au Comité que cette différence semble inspirée de la crainte que des parents n'envoient leurs enfants au Canada pour y demander l'asile et établir une « tête de pont » pour l'ensemble de la

²⁵¹ Citoyenneté et Immigration Canada, « Renseignements statistiques : Demandes traitées dans les bureaux canadiens des visas – Catégorie de la famille : enfants à charge », 13 décembre 2006, www.cic.gc.ca/francais/ministere/delais-int/06-fam-enfants.html.

²⁵² Citoyenneté et Immigration Canada, « Renseignements statistiques : Demandes traitées dans les bureaux canadiens des visas – Personnes à charge des réfugiés », 13 décembre 2006, www.cic.gc.ca/francais/ministere/delais-int/12-ref-charge.html.

famille. Mais ils ont fait remarquer que si le gouvernement canadien accorde à un enfant le statut de réfugié, il s'ensuit que ce dernier est légitimement fondé à demander l'asile et qu'il est donc probable que ses parents aient d'aussi bonnes raisons de présenter une demande similaire. D'après sœur Deborah Isaacs, en cas de doute, on peut supposer que la séparation familiale est plus pénible que ce qu'il en coûtera plus tard pour un renvoi si on découvre que les motifs invoqués par les parents n'étaient pas valides.

Enfin, Janet Dench et sœur Deborah Isaacs ont signalé au Comité un autre obstacle à la réunification familiale. En vertu de la politique canadienne d'immigration, un membre de la famille dont le dossier n'est pas examiné au moment où le parrain arrive au Canada ne peut être admis par la suite en tant que membre de la famille. Ainsi, un enfant qui n'était pas né lorsque le parent est arrivé pour la première fois au Canada et qui, par conséquent, n'a pas été mentionné dans la demande d'immigration, peut se voir refuser l'admission au Canada lorsque le parent présente ensuite une demande de réunification.

Plusieurs témoins ont décrit l'effet dévastateur qu'une séparation prolongée peut avoir tant sur les enfants que sur leurs familles; selon eux, de telles séparations peuvent entraîner en une marginalisation émotive, et ce même si la famille vient à être réunie physiquement. Séparés de leurs familles, les enfants sont enclins à se sentir abandonnés ou à penser qu'ils ne sont pas aimés, ce qui souvent donne lieu à une perte de confiance en leurs parents. Les enfants et les parents souffrent souvent de dépression, et même lorsque la famille est réunie, des conflits sont fréquents et les liens familiaux peuvent se disloquer. Marian Shermarke a précisé pour le Comité les effets de la séparation :

Sur le terrain, on côtoie des enfants [envoyés avant leur famille au Canada] qui inconsciemment refusent de manger. Ils suivent d'ailleurs des thérapies auprès des psychologues. Ils sont rongés par la culpabilité d'avoir laissé les membres de leur famille dans des situations critiques et ils se sentent terriblement coupables de vivre dans un confort contrairement aux membres de leur famille.

Nous voyons quotidiennement que cela a un impact sur leur développement. Pour contrer ce phénomène, on essaie de faire un budget avec des enfants pour qu'ils puissent envoyer au moins 20 \$ par mois à certains membres de leur famille, afin de diminuer leur culpabilité.

[...] le processus de réunification des familles est très lent et plus le temps passe, plus la dynamique familiale risque d'être perturbée quand toute la famille sera enfin réunie.

Beaucoup de parents nous disent qu'ils ont l'impression d'accueillir des étrangers. Lorsque l'enfant est rejeté, c'est souvent parce que la réunification de la famille a pris beaucoup de temps²⁵³.

Quant aux expériences réussies, Victor Porter de MOSAIC, a raconté ce qui suit au Comité :

Nous voyons constamment des situations où les choses tournent bien. L'une des belles choses liées au travail que nous faisons, c'est que, à peu près chaque mois, une mère ou un père vient nous présenter leurs enfants et nous disent : « Nous avons enfin obtenu pour eux le droit d'établissement. Les voici. Vous savez, les enfants, c'est la personne qui nous a aidés. » Ce sont des exemples de réussite. Le problème, c'est qu'il y a tellement de gaspillage de temps et de ressources. Les parents envoient de l'argent là où sont leurs enfants. Les enfants arrivent ici et ne savent pas que leurs parents ont travaillé très dur pour faire en sorte qu'on les amène ici. Certains en veulent à leurs parents : « Pourquoi ne m'as-tu pas fait venir plus tôt? Pourquoi ai-je dû attendre cinq ans, trois ans, quatre ans? » Ce sont des exemples de problèmes qui ressortent encore et encore dans le cadre de nos programmes destinés aux familles, où l'on tient des séances de counselling et d'éducation familiale en groupe, et ainsi de suite, et il ne s'agit pas d'événements isolés. Cela se répète. Il y a une tendance en ce qui concerne la relation entre l'enfant qui arrive plus tard et ses parents²⁵⁴.

D'après Janet Dench, le gouvernement, comme dans le cas des politiques visant l'adoption internationale, justifie souvent des mesures particulières qui ont pour effet de prolonger la séparation des familles en invoquant la nécessité de protéger les enfants de la traite d'enfants et d'autres formes d'exploitation. Mais elle met en cause le recours à cet argument pour justifier des retards pouvant causer de tels préjudices à des enfants sur le plan émotif et même sur le plan physique.

²⁵³ Marian Shermarke, représentante, Programme régional d'accueil et d'intégration des demandeurs d'asile (PRAIDA), témoignage devant le Comité, 6 novembre 2006.

²⁵⁴ Victor Porter, MOSAIC, témoignage devant le Comité, 21 septembre 2006.

Encore une fois, le Comité observe qu'on n'a peut-être pas été trouvé le juste équilibre. Le Comité a été mis très au fait des longs délais auxquels font face nombre de familles et d'enfants migrants, aux longues séparations qui peuvent s'ensuivre de même qu'aux répercussions néfastes de ces situations sur le plan émotif et même physique. Afin d'établir un équilibre adéquat et d'arrêter l'approche la plus efficace possible des droits de l'enfant dans le cadre de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, **le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration devrait affecter davantage de ressources et d'énergie pour remédier à ces arriérés, en particulier dans ses bureaux des visas à l'étranger. Il devrait traiter plus rapidement les demandes, en accordant toute l'attention voulue à la nécessité de garder les familles réunies ou de les réunir aussitôt que possible. Victor Porter a indiqué que le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration devrait envisager sérieusement de modifier ses directives pour permettre que les enfants soient réunis avec leurs familles au Canada et que leurs dossiers soient traités ici même comme dans le cas des conjoints.**

D. ENFANTS SÉPARÉS ET TRAITE DES PERSONNES

La situation des enfants séparés au Canada constitue un autre sujet de préoccupation constante du point de vue de la réunification familiale. Ces enfants sont définis comme étant des enfants se trouvant à l'extérieur de leur pays d'origine, sans parents ou sans parent-substitut légal ou habituel. Cela comprend le cas d'un enfant qui arrive au Canada avec un membre de la parenté qui n'est pas son tuteur légal et qui peut ne pas être en mesure de fournir à l'enfant une protection adéquate au Canada. Une autre expression utilisée fréquemment est celle de « mineur non accompagné », bien qu'elle s'applique à un groupe plus restreint d'enfants migrants – ceux qui arrivent entièrement seuls au Canada²⁵⁵.

Différentes raisons peuvent expliquer la séparation d'enfants de leurs parents; ils peuvent arriver aux frontières canadiennes à cause de la guerre ou d'autres menaces pour leur sécurité, par suite d'expériences comme enfants soldats, pour des raisons de sécurité à la suite de bouleversements socio-politiques, parce que leurs parents ont disparu ou ont

été emprisonnés, ou en quête d'un avenir meilleur. Un portrait des enfants séparés au Canada a commencé à émerger des mémoires présentés au Comité par Marian Shermarke et Claude Malette. D'après ces documents, 82 p. 100 des 207 enfants séparés interrogés avaient 14 ans ou plus, et 65 p. 100 étaient des garçons²⁵⁶. À leur arrivée au Canada, ils peuvent être particulièrement vulnérables car ils doivent souvent composer avec la séparation de leur famille ou des traumatismes liés à la mort, une angoisse découlant de leur situation incertaine au Canada, le choc d'avoir été témoin ou victime de violence, ou encore l'anxiété inhérente à l'adaptation à une nouvelle langue et à une nouvelle culture²⁵⁷.

Le Canada a été l'un des premiers pays industrialisés à réagir au problème des enfants séparés en publiant, en 1996, des directives sur les enfants demandeurs d'asile²⁵⁸. Ces directives établissent les procédures pour traiter les demandes de statut de réfugié des enfants, une section particulière étant consacrée aux enfants séparés. Bien qu'elles ne soient pas obligatoires pour les membres de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, les directives fixent des normes qui doivent généralement être respectées. Par contraste, la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* n'a pas de dispositions consacrées spécifiquement aux enfants séparés. Comme nous l'ont appris Claudette Deschênes, de l'Agence des services frontaliers du Canada, et Paul Aterman, de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, les agents de l'Agence des services frontaliers du Canada doivent déjà accorder une attention particulière à tous les enfants migrants, chaque cas étant obligatoire déferé pour un examen secondaire détaillé. À la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, le dossier des enfants non accompagnés est également traité en priorité.

En 2005, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a traité plus de 25 000 revendications du statut, dont 540 ont été définis initialement comme provenant

²⁵⁵ Sœur Deborah Isaacs, Separated Children Intervention and Orientation Network, témoignage devant le Comité, 21 septembre 2006.

²⁵⁶ Martine Therrien, « Profil des mineurs non-accompagnés », Service d'aide aux réfugiés et aux immigrants du Montréal métropolitain (SARIMM), 3 novembre 2006.

²⁵⁷ Ghislaine Roy, « Pratique sociale interculturelle au SARIMM », SARIMM, décembre 2005.

²⁵⁸ Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada, *Directives n° 3 : Les enfants qui revendiquent le statut de réfugié – Questions relatives à la preuve et à la procédure*, 30 septembre 1996, www.irb-cisr.gc.ca/fr/references/politique/directives/child_f.htm.

de mineurs non accompagnés. Même si on a fini par constater que la majorité de ces enfants avaient de la famille au Canada²⁵⁹, nombre d'entre eux demeuraient vraisemblablement séparés de leurs parents ou de leur parent-substitut légal/habituel.

Brian Grant a indiqué au Comité que Citoyenneté et Immigration Canada « s'affaire à établir une politique exhaustive sur le rétablissement des enfants mineurs seuls²⁶⁰ », laquelle dépendra en fin de compte de la disponibilité de parents adoptifs ou de tuteurs légaux capables d'assurer la sécurité et la protection de ces enfants. Comme on l'indique au chapitre 9, l'âge où les enfants ne bénéficient plus de la protection de l'enfance varie à l'échelle du pays. Jahanshah Assadi, du bureau canadien du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, s'est dit particulièrement préoccupé du fait que l'âge en question ne soit que de 16 ans en Ontario, car cette province accueille la majorité des enfants séparés demandeurs d'asile au Canada. S'il n'y a aucune possibilité de réunification familiale, un enfant peut être déclaré pupille de l'État jusqu'à l'âge de 18 ans, mais il doit d'abord obtenir le statut de résident permanent; il s'agit souvent d'un long processus et, entre-temps, l'enfant est laissé sans tuteur légal²⁶¹. Cela constitue une violation flagrante des droits de l'enfant en vertu de la *Convention relative aux droits de l'enfant*. Sœur Deborah Isaacs a en outre mentionné qu'avant l'âge de 18 ans, un enfant ne pouvait présenter une demande de citoyenneté en vertu de la *Loi sur la citoyenneté* – seul un parent ou un tuteur le peut. Comme les provinces ne peuvent présenter de demandes de citoyenneté au nom d'enfants séparés placés en famille d'accueil, ces enfants ne peuvent, avant l'âge de 18 ans, régulariser leur statut au titre de l'immigration. Enfin, les enfants séparés sont aussi désavantagés dans certaines provinces, comme le Québec, où ils ne peuvent demander l'assistance sociale avant l'âge de 18 ans. Jusqu'à ce moment, il incombe au gouvernement provincial de pourvoir financièrement aux besoins de l'enfant²⁶².

²⁵⁹ Paul Aterman, directeur général, Opérations, Commission de l'immigration et du statut de réfugié, mémoire présenté au Comité.

²⁶⁰ Brian Grant, directeur général, Relations internationales et intergouvernementales, Citoyenneté et Immigration Canada, témoignage devant le Comité, 15 mai 2006.

²⁶¹ Kim Chao, *Les enfants séparés*, rapport préparé pour le Comité sénatorial permanent des droits de la personne, 2005.

²⁶² Roy, « Pratique sociale interculturelle au SARIMM ».

Un problème se juxtapose à celui qu'on vient de décrire, celui des enfants achetés, vendus et amenés au Canada à des fins d'exploitation sexuelle ou autre; il s'agit de cas particulièrement horribles, ce qui peut arriver de pire à des enfants non accompagnés au Canada. C'est là une source d'inquiétude particulière au sujet des enfants (et plus précisément des filles), car il est facile pour un adulte de faire passer un enfant pour le sien. La traite des enfants est l'une des principales raisons qui expliquent le regard attentif que porte le gouvernement sur la migration et les demandes de citoyenneté des enfants.

Même si le gouvernement ne possède pas de preuve concrète qu'il existe un problème de traite des enfants au Canada²⁶³, les preuves empiriques abondent. Les fournisseurs de services signalent qu'il n'existe pas de chiffres officiels parce que la traite est une activité de l'ombre et qu'elle est très difficile à déceler. Qui plus est, les enfants ne peuvent être exploités qu'une fois la frontière franchie – il n'est pas nécessairement facile de repérer la traite au passage frontalier ou en lisant une demande d'immigration.

Le gouvernement fédéral a pris différentes initiatives pour lutter contre la traite des personnes. En 2005, le *Code criminel* s'est enrichi des articles 279.01 à 279.04 afin d'interdire précisément :

- la traite des personnes, définie comme le fait de recruter, de transporter, de transférer, de recevoir, de cacher ou d'héberger une personne, ou d'exercer un contrôle, une direction ou une influence sur les mouvements d'une personne, en vue de l'exploiter;
- de bénéficier matériellement de la traite de personnes;
- de retenir ou de détruire des documents de voyage d'une personne ou des documents établissant l'identité ou le statut d'immigrant d'une personne, en vue de faciliter la traite de cette personne.

Outre ces dispositions du *Code criminel*, l'article 118 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* vise la traite transfrontalière des personnes. Cet article définit l'infraction en question – organiser sciemment l'entrée au Canada d'une ou de plusieurs personnes par fraude, tromperie, enlèvement ou usage de la force ou de toute autre forme

²⁶³ Témoignage de Brian Grant.

de coercition – et interdit le recrutement, le transport, l'accueil et l'hébergement des personnes victimes de la traite. Les articles 122 et 123 décrivent l'infraction additionnelle qui consiste à utiliser, à acheter ou à vendre des documents de voyage en vue de contrevenir à la Loi.

En mai 2006, le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration a également mis en œuvre une politique visant à accorder gratuitement des permis de séjour temporaire de 120 jours aux personnes victimes de la traite²⁶⁴. Les personnes qui obtiennent ces permis peuvent bénéficier d'une assistance médicale et de counselling social ainsi que d'autres services en matière de santé. Les permis peuvent aussi être octroyés après qu'un agent de l'immigration a déterminé s'il est raisonnablement sûr et possible pour la personne en question de retourner dans son pays d'origine ou son dernier pays de résidence permanente pour y refaire sa vie, si la contribution de cette personne est nécessaire pour aider les autorités à faire enquête et à intenter des poursuites et si elle est disposée à le faire, ainsi que tout autre facteur pertinent.

Aucun de ces textes de loi et programmes ne vise précisément les enfants, et il reste à voir dans quelle mesure les besoins et intérêts particuliers de ceux-ci seront pris en compte dans les processus de mise en œuvre.

Par ailleurs, le Comité croit qu'il y a lieu d'appliquer certaines mesures afin de mieux protéger les enfants séparés et non accompagnés et d'assurer le strict respect de la Convention par le Canada. Dans son *Observation générale* sur le traitement des enfants non accompagnés et séparés, le Comité des droits de l'enfant a souligné ce qui suit :

Le but ultime de la prise en charge d'un enfant non accompagné ou séparé est de définir une solution durable qui permette de répondre à tous ses besoins en matière de protection, tienne compte de l'opinion de l'intéressé et, si possible, mette un terme à la situation de non-accompagnement ou de séparation²⁶⁵.

²⁶⁴ Citoyenneté et Immigration Canada, politique concernant les permis de séjour temporaires, 26 mai 2006, p. 27 à 33, www.cic.gc.ca/manuals-guides/francais/ip/ip01f.pdf.

²⁶⁵ Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 6 (2005) : Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine*, CRC/GC/2005/6, 1^{er} septembre 2005, par. 79.

De l'avis du Comité, le **ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration devrait envisager sérieusement de permettre aux enfants séparés d'inclure leurs parents dans leur demande de résidence permanente, afin de régler la disparité actuelle entre les demandes des parents et celles des enfants.**

Le Comité propose en outre qu'à l'arrivée à la frontière d'un enfant qui pourrait être un enfant séparé, on prenne les mesures suivantes :

- **On cherche immédiatement à déterminer si l'enfant est non accompagné ou séparé ou même victime de la traite de personnes – en étant disposé à errer du côté d'une protection accrue pour l'enfant plutôt qu'à attendre une confirmation officielle;**
- **Des responsables formés en conséquence mènent immédiatement une entrevue avec l'enfant en tenant compte de son âge et de son sexe, afin de déterminer son identité et sa citoyenneté, celle de ses parents et de ses frères et sœurs, les raisons de la séparation ainsi que d'éventuelles vulnérabilités ou besoins de protection particuliers;**
- **On fournit à l'enfant des pièces d'identité, dans la mesure du possible, et on entreprend dès que possible des démarches actives en vue de trouver les membres de sa famille;**
- **On met en place un mécanisme clair afin de pourvoir à l'intervention automatique des autorités responsables du bien-être des enfants après qu'il est établi que l'enfant est vulnérable, afin de lui offrir la protection voulue et d'autres services;**
- **On nomme dès que possible un tuteur de l'enfant qui le demeurera jusqu'à ce que celui-ci atteigne l'âge de 18 ans ou quitte le pays.**

Comme il est recommandé au chapitre 9 relativement à la protection de l'enfant, le **gouvernement fédéral devrait également examiner avec les provinces et les territoires des moyens de faire en sorte que les enfants séparés qui arrivent au Canada bénéficient d'une protection et de soins minimaux jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 18 ans.**

E. DÉTENTION D'ENFANTS MIGRANTS

Des témoins ont aussi exprimé des préoccupations au sujet de la détention d'enfants migrants au Canada. En particulier, ils ont fait référence au cas des 134 enfants séparés

qui sont arrivés en Colombie-Britannique en provenance de la Chine, en 1999. Dix-huit de ces enfants ont été gardés dans des centres de détention pour jeunes pendant sept mois parce qu'on les soupçonnait d'être de mèche avec des passeurs clandestins²⁶⁶.

À l'instar de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, l'article 60 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* énonce clairement que la détention des enfants doit n'être qu'une mesure de dernier recours. D'après Claudette Deschênes, il s'agit là d'un élément important du programme de formation des agents d'immigration. Elle a dit au Comité :

Les mineurs ne sont détenus qu'en dernier recours, en tenant compte de la disponibilité des solutions de rechange à la détention, de la durée prévue de la détention et du risque que le mineur demeure sous l'emprise des passeurs ou des trafiquants qui l'ont amené au Canada et du genre d'établissement de détention. La décision de détenir un enfant n'est jamais prise sans tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Dans les cas d'un mineur non accompagné, nous communiquons habituellement avec les services sociaux de la province, mais cela ne fonctionne pas toujours²⁶⁷.

Soulignant qu'« il est très rare que des mineurs soient détenus²⁶⁸ », elle nous a dit que, lorsque de telles détentions ont lieu, les enfants sont habituellement gardés pendant moins de six jours dans un centre de l'immigration. Il peut s'agir des installations à Toronto, semblables à celles d'un hôtel, ou d'installations protégées à d'autres endroits. Lorsque des enfants sont détenus pendant plus de six ou sept jours, on leur offre des services d'éducation. Paul Aterman nous a indiqué qu'au cours des 18 derniers mois, il a toujours eu moins de 10 enfants migrants détenus à l'échelle du pays, et pour des périodes n'ayant pas dépassé 12 jours. Il faut se rappeler, a-t-il dit, que la détention est parfois dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Mme Deschênes nous a mentionné qu'en 2005-2006, 715 enfants migrants avaient été détenus au Canada, dont 70 p. 100 pendant moins de six jours. Parmi ces enfants, 620 étaient accompagnés et 95 étaient non

²⁶⁶ Chao, *Les enfants séparés*.

²⁶⁷ Claudette Deschênes, vice-présidente, Direction générale de l'exécution, Agence des services frontaliers du Canada, témoignage devant le Comité, 15 mai 2006.

²⁶⁸ *Ibid.*

accompagnés. Cela a été corroboré par Marian Shermarke, qui a dit que les enfants accompagnés par leurs parents risquaient beaucoup plus d'être détenus que les enfants séparés.

Le Comité tient à souligner que le gouvernement fédéral doit tout mettre en œuvre pour respecter la *Convention relative aux droits de l'enfant* à cet égard, et qu'il faudrait toujours accorder la priorité à l'intérêt supérieur de l'enfant. Les responsables de l'immigration et des services frontaliers devraient veiller à ce que les politiques et lignes directrices en place soient respectées : les enfants ne devraient être détenus qu'en dernier recours et pour une période minimale. Lorsqu'ils sont en détention, ils devraient également bénéficier de services d'éducation et de counselling et d'activités récréatives. Comme l'a précisé le Comité des droits de l'enfant :

En cas de détention, à titre de mesure exceptionnelle, les conditions de détention doivent être commandées par l'intérêt supérieur de l'enfant et respecter pleinement les alinéas a et c de l'article 37 de la Convention et les autres obligations internationales. Des dispositions spéciales doivent être prises pour mettre en place des quartiers adaptés aux enfants permettant de les séparer des adultes, à moins qu'il ne soit pas dans l'intérêt supérieur de l'enfant de procéder de la sorte. La démarche sous-jacente d'un tel programme devrait être la «prise en charge» et non la «détention». Les installations ne devraient pas être situées dans des zones isolées, ni être dépourvues d'accès à des ressources communautaires appropriées culturellement et d'accès à une assistance juridictionnelle. Les enfants devraient avoir la possibilité d'entretenir des contacts réguliers et de recevoir la visite d'amis, de parents, de leur conseiller religieux, social ou juridique et de leur tuteur. Ils devraient également avoir la possibilité de se procurer tous les articles de première nécessité, ainsi que de bénéficier, au besoin, d'un traitement médical et de conseils psychologiques appropriés. Durant leur détention, les enfants ont le droit à l'éducation, laquelle devrait dans l'idéal être dispensée en dehors des locaux de détention afin de faciliter la poursuite de l'éducation à la libération²⁶⁹.

²⁶⁹ *Ibid.*, par. 63.

F. REPRÉSENTANT DÉSIGNÉ

Au Canada, lorsqu'un enfant migrant est partie à une procédure de demande d'asile et qu'il n'a pas la capacité de se représenter lui-même, la loi prévoit qu'on lui affecte un représentant désigné. Le rôle de cette personne consiste à défendre l'intérêt supérieur de l'enfant devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, rôle souvent assumé par un avocat, un travailleur social ou une autre personne connue de l'enfant, comme le parent. Le représentant désigné n'agit comme tuteur que dans le cadre de la procédure de l'immigration, et non à l'extérieur dans le cadre social. Il peut engager et mandater un conseil, prendre des décisions concernant la procédure, rechercher des éléments de preuve et agir comme témoin, tout en tenant l'enfant au courant de l'évolution de la situation²⁷⁰.

Le travail du représentant désigné ne s'effectue pas de la même manière dans toutes les régions. Paul Aterman a indiqué ce qui suit au Comité :

Au Québec, par exemple, nous entretenons des rapports constants avec les ONG qui s'occupent surtout d'enfants immigrants et réfugiés. Nous, à la Commission, entretenons des rapports réguliers avec eux. Ils sont notre lien avec l'organisme de services sociaux. C'est une relation de travail très efficace.

À Toronto, nous avons dû un peu improviser. Nous avons des rapports avec le cabinet de droit McCarthy Tétrault, qui offre gratuitement ses services aux enfants qui comparaissent devant nous. Parfois, nous avons affaire avec des avocats qui agissent à titre de représentants désignés et, parfois, ce sont des organismes de services sociaux. C'est un peu au cas par cas²⁷¹.

Les témoins qui ont comparu devant le Comité avaient généralement une bonne perception de la nomination et du rôle d'un représentant désigné, mais des préoccupations ont néanmoins été exprimées. Par exemple, le bureau canadien du Haut Commissariat de l'ONU pour les réfugiés a souligné que ce représentant ne répondait pas à tous les besoins de l'enfant en matière de tutelle et qu'il y aurait lieu d'instaurer un

²⁷⁰ Chao, *Les enfants séparés*; témoignage de Paul Aterman devant le Comité, 15 mai 2006.

²⁷¹ Témoignage de Paul Aterman.

mécanisme pour que les enfants séparés reçoivent une protection adéquate dès leur arrivée au Canada. Le Conseil canadien des réfugiés a fait écho à cette préoccupation dans un document présenté au Comité où il observe que le rôle du représentant désigné n'est pas prévu dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et que le représentant n'a pas le mandat d'aider l'enfant à se préparer avant l'audience. Il s'ensuit qu'un enfant migrant peut être interrogé par des responsables de l'immigration ou des services frontaliers sans qu'un tuteur ne soit présent pour représenter ses intérêts²⁷². Dans l'optique des obligations du Canada en vertu de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, le Comité propose que le gouvernement fédéral envisage la possibilité d'élargir le rôle du représentant désigné afin qu'il prête assistance aux enfants au moment de leur arrivée au Canada.

G. INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE L'ENFANT

Le principe de « l'intérêt supérieur de l'enfant » refait surface très fréquemment dans les discussions sur les droits des enfants migrants. Dans *Baker c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, le tribunal a décidé à la majorité que même si le Canada n'avait pas intégré à sa législation la *Convention relative aux droits de l'enfant*, le principe directeur de celle-ci faisant de l'intérêt supérieur de l'enfant une considération primordiale dans les décisions à leur sujet devrait jouer un rôle dans le processus décisionnel du gouvernement.

Sur le plan concret, la législation canadienne de l'immigration mentionne explicitement l'intérêt supérieur de l'enfant dans maints contextes, et Brian Grant nous a indiqué qu'en 2005, le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration avait produit des directives améliorées sur l'intérêt supérieur de l'enfant migrant. La formation des agents de l'immigration s'appuie sur ces lignes directrices. Par ailleurs, Paul Aterman a expliqué comment on appliquait le principe de l'intérêt supérieur dans la gestion des dossiers des demandeurs d'asile. Si les membres de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ne peuvent invoquer ce principe pour justifier une décision différente, ils peuvent du moins traiter le dossier de manière différente.

²⁷² Conseil canadien des réfugiés, *Impacts de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés sur les*

Toutefois, d'autres témoins ont critiqué l'approche du gouvernement à l'égard du principe de l'intérêt supérieur, faisant valoir que « l'intérêt supérieur de l'enfant n'est pas présent dans l'esprit des gens qui sont chargés des cas en question²⁷³ » et que le Canada ne respecte donc pas la Convention. D'après Janet Dench, le gouvernement considère que les mentions explicites de l'intérêt supérieur de l'enfant dans la politique et la législation signifient que les responsables ne sont pas obligés d'en tenir compte lorsqu'il n'est pas explicitement mentionné. M^{me} Dench et sœur Deborah Isaacs nous ont également dit que le gouvernement a pour politique de seulement « tenir compte » de l'intérêt supérieur de l'enfant plutôt que d'en faire une « considération primordiale », comme l'exige la Convention. Enfin, elles ont souligné que les demandes reposant sur des motifs d'ordre humanitaire (qui tiennent compte effectivement de l'intérêt supérieur de l'enfant) sont si longues à traiter que le principe de l'intérêt supérieur est souvent passé sous silence avant que n'interviennent des mesures plus draconiennes, comme l'expulsion.

Des représentants du gouvernement ont dit au Comité que les agents de l'Agence des services frontaliers du Canada et de Citoyenneté et Immigration affectés aux postes frontaliers avaient tous la formation voulue pour interroger des enfants, et que les membres de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié étaient formés pour traiter avec sensibilité les enfants pendant les auditions d'immigration²⁷⁴. D'après Paul Aterman, la Commission est en train d'élaborer des lignes directrices sur l'interaction avec les personnes vulnérables qui comparaissent devant elle. Il a ajouté que les membres de la Commission reçoivent également une orientation et une formation continues en ce qui touche l'incidence sur leur travail des obligations internationales du Canada en matière de droits humains. Cette formation attache une importance particulière à la façon de se comporter avec les enfants témoins, à l'application du principe de l'intérêt supérieur sur les plans de la procédure et du fonds, et aux nouvelles dispositions législatives qui touchent les enfants.

enfants, novembre 2004, www.web.net/~ccr/children.pdf.

²⁷³ Témoignage de Victor Porter.

²⁷⁴ Témoignage de Paul Aterman; Micheline Aucoin, directrice générale, Direction générale des réfugiés, Citoyenneté et Immigration Canada, témoignage devant le Comité, 15 mai 2006.

Toutefois, des témoins ont signalé que les lignes directrices canadiennes de 1996 concernant les enfants n'obligent pas les responsables qui interrogent ces derniers à être formés dans la manière de mener des entrevues avec eux ou à posséder un bagage de connaissances sur le développement de l'enfant. À leur avis, la formation que reçoivent actuellement les responsables de l'immigration et des services frontaliers est insuffisante : ils ont besoin non seulement de connaître la loi, mais également d'être informés au sujet des antécédents et de la langue de l'enfant. Marian Shermarke est allée jusqu'à proposer la création d'un comité spécial de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié chargé précisément des dossiers des enfants migrants, à la manière des procédures spécialisées qu'on est en train d'instituer dans les tribunaux du pays.

Enfin, le Comité s'est fait dire que le renvoi d'un enfant migrant dans son pays d'origine peut s'avérer une expérience traumatisante, voire dommageable. David Matas et sœur Deborah Isaacs nous ont indiqué qu'il n'y avait à l'heure actuelle, dans la politique et la législation canadiennes, aucun mécanisme pour la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant lorsque celui-ci est renvoyé du Canada.

Selon eux, le gouvernement ne considère pas nécessairement la séparation d'avec les parents comme un préjudice indu et, bien que le renvoi puisse être reporté jusqu'à ce que l'enfant termine ses classes au Canada, le seul véritable mécanisme de prise en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant est une demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire. Toutefois, comme on l'a mentionné plus haut, il n'y a pas de coordination entre la demande d'immigration pour motifs d'ordre humanitaire et la procédure de renvoi, et la décision finale peut prendre des mois ou des années. Lorsqu'elle intervient, l'enfant peut déjà avoir été déporté.

Cette situation contrevient nettement aux obligations du gouvernement fédéral en vertu de la *Convention relative aux droits de l'enfant*. Le respect de ses obligations juridiques par le Canada signifie qu'il devrait tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant non seulement dans les procédures visant le renvoi de l'enfant, mais également dans celles visant le renvoi de ses parents. La déportation des parents peut avoir un impact considérable sur un enfant ayant un statut juridique et qui est laissé derrière.

Par conséquent, le Comité souligne que **l'intérêt supérieur de l'enfant devrait toujours être une considération primordiale dans les décisions en matière d'immigration qui touchent les enfants. Tous les responsables de l'immigration et des services frontaliers qui sont en contact avec des enfants devraient recevoir une orientation et une formation continue pour qu'ils aient une connaissance approfondie des droits de l'enfant et de la manière de communiquer efficacement avec des enfants ayant des antécédents culturels différents.** On devrait améliorer et réviser les programmes de formation actuels afin de tenir compte des observations et des critiques exprimées dans le présent rapport.

Faisant écho aux recommandations de David Matas et Jahanshah Assadi, le Comité propose en outre que **les responsables fédéraux de l'immigration veillent à ce que les enfants migrants ne pas soient renvoyés dans leur pays d'origine avant qu'ait été prise une décision finale sur l'existence ou non de motifs d'ordre humanitaire impérieux justifiant l'admission de l'enfant au Canada, et avant qu'ait eu lieu qu'un examen exhaustif des risques avant renvoi mettant fortement l'accent sur l'intérêt supérieur de l'enfant. Si l'enfant est renvoyé, les responsables devraient s'assurer que des mesures de protection appropriées sont en place dans le pays d'origine.** Par exemple, comme le signale le Comité de l'ONU dans son *Observation générale*, on ne devrait pas renvoyer des enfants qui risquent d'être à nouveau victimes de la traite de personnes sauf si le renvoi correspond à l'intérêt supérieur de l'enfant et que des mesures appropriées pour sa protection ont été prises dans le pays d'origine. Celles-ci englobent des services de counselling pour l'enfant et la localisation de la famille afin de mettre en place les dispositions voulues de prise en charge et de tutelle pour le retour de l'enfant.

RECOMMANDATION 12

En vertu des articles 7, 9, 10, 11, 21, 22 et 35 de la *Convention relative aux droits de l'enfant* et au *Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants*, le Comité recommande :

- Que le comité sénatorial chargé d'étudier le projet de loi C-14 examine très sérieusement les préoccupations exprimées dans le présent rapport et que, si le projet de loi est adopté, le gouvernement fédéral mette en œuvre un projet-pilote en vue de déterminer si les responsables de l'immigration peuvent s'en remettre au processus provincial d'approbation des adoptions pour s'assurer de la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant;
- Que le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration affecte davantage de ressources pour remédier aux arriérés qui retardent les réunifications familiales, en particulier dans ses bureaux des visas à l'étranger, et qu'il envisage sérieusement de modifier ses directives en matière d'immigration pour permettre que les dossiers des enfants soient traités ici même comme dans le cas des conjoints et que les enfants incluent leurs parents dans leurs demandes de résidence permanente;
- Qu'on mette en place des mesures précises pour l'identification et la protection efficaces d'enfants potentiellement séparés arrivant à la frontière;
- Qu'on accorde toujours la priorité à l'intérêt supérieur de l'enfant lorsqu'on détient des enfants migrants;
- Que les enfants migrants ne pas soient renvoyés dans leur pays d'origine avant qu'ait été prise une décision finale sur l'existence ou non de motifs d'ordre humanitaire impérieux justifiant l'admission de l'enfant au Canada, et avant qu'ait eu lieu qu'un examen exhaustif des risques avant renvoi mettant fortement l'accent sur l'intérêt supérieur de l'enfant;
- Que tous les responsables de l'immigration et des services frontaliers qui sont en contact d'une manière quelconque avec des enfants reçoivent une orientation et une formation continue pour qu'ils aient une connaissance approfondie des droits de l'enfant et de la manière de communiquer efficacement avec des enfants ayant des antécédents culturels différents.

Chapitre 12 - Articles 18, 28 et 29 : Développement de la petite enfance

Les articles 18, 28 et 29 de la *Convention relative aux droits de l'enfant* portent sur les services de garde et de développement de la petite enfance.

Les articles 28 et 29 traitent du droit de l'enfant à l'éducation. Le paragraphe 28(1) prévoit ce qui suit :

Par. 28(1) Les États parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation, et en particulier, en vue d'assurer l'exercice de ce droit progressivement et sur la base de l'égalité des chances :

- a) Ils rendent l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous;
- b) Ils encouragent l'organisation de différentes formes d'enseignement secondaire, tant général que professionnel, les rendent ouvertes et accessibles à tout enfant, et prennent des mesures appropriées, telles que l'instauration de la gratuité de l'enseignement et l'offre d'une aide financière en cas de besoin;
- c) Ils assurent à tous l'accès à l'enseignement supérieur, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés;
- d) Ils rendent ouvertes et accessibles à tout enfant l'information et l'orientation scolaires et professionnelles;
- e) Ils prennent des mesures pour encourager la régularité de la fréquentation scolaire et la réduction des taux d'abandon scolaire.

L'article 29 porte sur la qualité de l'éducation :

Par. 29(1) Les États parties conviennent que l'éducation de l'enfant doit viser à :

a) Favoriser l'épanouissement de la personnalité de l'enfant et le développement de ses dons et de ses aptitudes mentales et physiques, dans toute la mesure de leurs potentialités;

b) Inculquer à l'enfant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et des principes consacrés dans la Charte des Nations Unies;

c) Inculquer à l'enfant le respect de ses parents, de son identité, de sa langue et de ses valeurs culturelles, ainsi que le respect des valeurs nationales du pays dans lequel il vit, du pays duquel il peut être originaire et des civilisations différentes de la sienne;

d) Préparer l'enfant à assumer les responsabilités de la vie dans une société libre, dans un esprit de compréhension, de paix, de tolérance, d'égalité entre les sexes et d'amitié entre tous les peuples et groupes ethniques, nationaux et religieux, et avec les personnes d'origine autochtone;

e) Inculquer à l'enfant le respect du milieu naturel.

(2) Aucune disposition du présent article ou de l'article 28 ne sera interprétée d'une manière qui porte atteinte à la liberté des personnes physiques ou morales de créer et de diriger des établissements d'enseignement, à condition que les principes énoncés au paragraphe 1 du présent article soient respectés et que l'éducation dispensée dans ces établissements soit conforme aux normes minimales que l'État aura prescrites.

Comme il est mentionné dans le chapitre 10, l'article 18 concerne la responsabilité de l'État d'aider les parents dans l'exercice de la responsabilité qui leur incombe d'élever leurs enfants, et de veiller à ce que ceux-ci bénéficient de services et d'établissements de garde d'enfants.

La *Convention relative aux droits de l'enfant* met tout particulièrement l'accent sur la nécessité de protéger les droits de l'enfant dès sa naissance. Il faut s'occuper des besoins et des droits de l'enfant alors qu'il est en bas âge. La question des services de garde et de développement de la petite enfance a donné lieu à un débat animé parmi les témoins qui ont comparu devant le Comité; tous s'entendaient néanmoins sur les avantages considérables que les initiatives à cet égard comportent pour les enfants. Le Comité fait

remarquer que les services de garde et d'éducation de la petite enfance vont au-delà de la garderie, et englobent le congé de maternité et le congé parental, le soutien et les soins prénataux, les soins médicaux et l'enseignement primaire. Les provinces et les territoires canadiens sont généralement responsables de la politique en matière de services de garde et de développement de la petite enfance ainsi que du financement et de la prestations de ces services, tandis que le gouvernement fédéral offre des programmes de services de garde et de développement de la petite enfance à des populations en particulier (collectivités autochtones, familles des militaires et nouveaux Canadiens), de même que des prestations de congé parental et de maternité et des déductions fiscales pour les frais de garde d'enfants.

Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU a critiqué le rendement du Canada en matière de services de garde et de développement de la petite enfance :

Le Comité se félicite des mesures prises par le Gouvernement pour apporter une aide aux familles par le biais d'un allongement du congé parental, d'une hausse des déductions fiscales et des prestations sociales en faveur de l'enfance ainsi que de programmes spécifiques pour les Autochtones. Il relève toutefois avec préoccupation qu'en matière de soins aux enfants, certaines sources d'information pointent du doigt les coûts élevés, le manque de places et l'absence de normes à l'échelle nationale.

Le Comité encourage l'État partie à effectuer une analyse comparative au niveau des provinces et des territoires afin de cerner les variations des prestations de soins aux enfants et les conséquences que ces variations peuvent avoir sur ces enfants ainsi qu'à réfléchir à des méthodes coordonnées devant permettre à tous les enfants d'avoir accès à des soins de qualité indépendamment de leur situation économique ou de leur lieu de résidence²⁷⁵.

Un certain nombre de témoins²⁷⁶ ont rappelé que le Canada ne respecte pas la Convention à cet égard. Ils ont déclaré qu'au Canada, les services à la petite enfance sont offerts par un ensemble disparate et non coordonné de fournisseurs²⁷⁷, et ils ont donné

²⁷⁵ Comité des droits de l'enfant, *Observations finales*, par. 38 et 39.

²⁷⁶ Voir plus particulièrement les témoignages de Susan Prentice, Barbara Byers et Martha Friendly.

²⁷⁷ Margaret Norrie McCain, J. Fraser Mustard et Stuart Shanker, *Early Years Study 2: Putting Science into Action*, Council for Early Childhood Development, mars 2007, [http://wwwFOUNDERS.NET/fn/setup.nsf/\(ActiveFiles\)/EarlyYears2/\\$file/48590_Early_Years_2.pdf](http://wwwFOUNDERS.NET/fn/setup.nsf/(ActiveFiles)/EarlyYears2/$file/48590_Early_Years_2.pdf).

des précisions sur des statistiques canadiennes et appris au Comité qu'il y a une pénurie de places pour les enfants de six à 12 ans ayant des besoins spéciaux. En 2004, seulement 15,5 p. 100 des enfants canadiens de moins de 12 ans avaient accès à une place en services de garde homologués et réglementés, tandis qu'en 2006, un rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques a révélé que 24 p. 100 des enfants canadiens de six ans et moins avaient accès à des places en services de garde réglementés. Selon ce rapport, le nombre de Canadiens de trois ans ayant une place dans un service de garde homologué et réglementé était dérisoire²⁷⁸.

L'accès à une place dans un service de garde varie considérablement d'un endroit à l'autre du pays. Par exemple, moins de 5 p. 100 des enfants de la Saskatchewan ont une place dans un service de garde, alors que le tiers des enfants du Québec en ont une. En fait, 43 p. 100 des places en services de garde réglementés du Canada se trouvent au Québec. Environ 80 p. 100 des places en services de garde sont créées par le secteur sans but lucratif.

Des témoins ont insisté sur les conséquences de la pénurie de places en services de garde au Canada; ils ont signalé au Comité que les deux tiers des femmes ayant des enfants de moins de trois ans, 75 p. 100 des femmes ayant des enfants de trois à cinq ans et 82 p. 100 des femmes ayant des enfants de six à 15 ans font partie de la population active²⁷⁹. Comme ces proportions sont à la hausse, il faut trouver des solutions pour répondre à ces besoins croissants et pour que les enfants reçoivent ainsi les services de garde de qualité auxquels ils ont droit.

Susan Prentice, de Child Care Coalition of Manitoba, a déclaré au Comité que les parents paient souvent plus de 7 000 \$ par année pour des places en services de garde réglementés et que, dans la plupart des provinces, une famille doit avoir un revenu bien en deçà du seuil de pauvreté pour être admissible à des subventions. Selon le rapport de

²⁷⁸ Organisation de coopération et de développement économiques, *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*, 2006; Martha Friendly, coordonnatrice, Childcare Resource and Research Unit, Université de Toronto, mémoire présenté au Comité. Voir également Martha Friendly et Jane Beach, « Trends and Analysis », *Early Childhood Education and Care in Canada 2004*, avril 2005, www.childcarecanada.org/pubs/other/TandA/TRENDS_ANALYSIS.pdf.

²⁷⁹ *Ibid.*; Barbara Byers, vice-présidente exécutive, Congrès du travail du Canada, témoignage devant le Comité, 2 octobre 2006; Martha Friendly, mémoire présenté au Comité.

2006 de l'OCDE, seulement 22 p. 100 des chefs de famille monoparentale et environ 5 p. 100 des femmes mariées vivant dans une famille à faible revenu ont accès à des subventions pour frais de garde. En 2001, 36 p. 100 des enfants résidant à l'extérieur du Québec ont reçu ces subventions. **Des témoins ont dit clairement au Comité que les enfants pauvres ont généralement moins accès aux services de garde que les enfants mieux nantis. Il existe moins de programmes de services de garde dans les quartiers défavorisés, et ceux qui sont offerts sont généralement de moindre qualité.**

Des témoins ont également cité le rapport de l'OCDE et mentionné au Comité que le Canada ne respecte pas les normes de l'OCDE en matière de services aux enfants. Le Canada investit seulement environ 0,3 p. 100 de son produit intérieur brut dans les services à la petite enfance, alors que l'OCDE recommande d'en investir 1 p. 100. Des 14 pays de l'OCDE qui ont fait l'objet de l'enquête, le Canada était celui où les dépenses publiques consacrées aux services à la petite enfance étaient les moins élevées. Martha Friendly, de la Childcare Resource and Research Unit de l'Université de Toronto, a déclaré que, sur le plan des mesures prises par le Canada en matière de services de garde et d'éducation de la petite enfance, « notre résultat se situe quelque part entre le niveau 1, qui est purement symbolique, et le niveau 2, qui évoque des mesures sporadiques²⁸⁰ ». Un rapport publié en mars 2007 par le Council for Early Childhood Development indique en outre que les dépenses publiques globales consacrées aux enfants de zéro à six ans sont moindres que le montant affecté aux enfants d'âge scolaire²⁸¹.

Des experts ont loué les avantages à long terme que des services de garde de qualité peuvent avoir pour les enfants, plus particulièrement ceux de familles à faible revenu²⁸². Ces avantages sont notamment liés à un meilleur esprit de collaboration et à de plus grandes aptitudes cognitives et sociales. Nathaniel Mayer-Heft, étudiant à Montréal, a déclaré que les enfants doivent acquérir l'esprit de collaboration en bas âge afin d'être mieux en mesure de résoudre des problèmes de violence et d'intimidation plus tard au

²⁸⁰ Martha Friendly, coordonnatrice, Childcare Resource and Research Unit, Université de Toronto, témoignage devant le Comité, 29 janvier 2007.

²⁸¹ McCain, Mustard et Shanker, *Early Years Study 2*.

²⁸² Susan Prentice, défenseur des droits, Child Care Coalition of Manitoba, témoignage devant le Comité, 18 septembre 2006; McCain, Mustard et Shanker, *Early Years Study 2*; UNICEF, « Early Childhood Care Key to Gender Equality », 13 novembre 2006, www.unicef.org/media/media_36554.html.

cours de la vie. Des soins de qualité peuvent aussi protéger un enfant contre certaines des conséquences négatives à long terme d'une enfance vécue dans la pauvreté. Cette constatation concerne tout particulièrement les filles, dont la présence à l'école peut être interrompue en raison de responsabilités familiales comme les soins à leurs jeunes frères et sœurs.

Sue Rossi, du Programme d'action communautaire pour les enfants de la Colombie-Britannique, a déclaré au Comité :

Énormément d'études révèlent que les enfants qui se développent bien de la naissance jusqu'à l'âge de six ans terminent leurs études avec succès, ne tombent pas dans la délinquance, sont équilibrés et deviennent de bons citoyens actifs. Nous devons briser ce cercle vicieux et donner aux parents le rôle qui leur revient²⁸³.

Comme l'ont fait remarquer Barbara Byers et le Comité des droits de l'enfant dans son *Observation générale* sur le système judiciaire pour les jeunes, l'investissement dans des services de qualité pour les enfants peut contribuer de façon importante à éviter que les jeunes aient ultérieurement affaire au système judiciaire et au système de protection de la jeunesse.

Ces témoignages ont convaincu le Comité de la nécessité d'améliorer les services de garde et de développement de la petite enfance afin que le Canada se conforme à ses obligations découlant de la Convention. Selon Adrienne Montani, de la British Columbia Child and Youth Coalition, l'accès à des services de garde et d'éducation de qualité devrait être un droit pour tous les enfants plutôt qu'un privilège.

²⁸³ Sue Rossi, Programme d'action communautaire pour les enfants, témoignage devant le Comité, 22 septembre 2006.

RECOMMANDATION 13

En vertu des articles 18, 28 et 29 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, le Comité recommande que le gouvernement fédéral rencontre les gouvernements provinciaux et territoriaux dans le but d'aider à coordonner l'établissement de normes mesurables et des lignes directrices en matière de prestation de services de garde et de développement de la petite enfance dans toutes les régions du pays, assorties d'un financement raisonnable. Les consultations devraient commencer sur le champ et les solutions proposées devraient être communiquées à la population canadienne d'ici juillet 2009.

Chapitre 13 - Articles 26 et 27 : *Pauvreté infantile*

Dans la *Convention relative aux droits de l'enfant*, la pauvreté chez les enfants est traitée comme un problème grave qui peut se répercuter de façon importante sur d'autres aspects préoccupants qui contribuent à la vulnérabilité des enfants dans la société en général. Les articles 26 et 27 traitent plus particulièrement de cette question. L'article 26 porte sur le droit de l'enfant de profiter de la sécurité sociale :

Par. 26(1) Les États parties reconnaissent à tout enfant le droit de bénéficier de la sécurité sociale, y compris les assurances sociales, et prennent les mesures nécessaires pour assurer la pleine réalisation de ce droit en conformité avec leur législation nationale.

(2) Les prestations doivent, lorsqu'il y a lieu, être accordées compte tenu des ressources et de la situation de l'enfant et des personnes responsables de son entretien, ainsi que de toute autre considération applicable à la demande de prestation faite par l'enfant ou en son nom.

L'article 27 concerne le droit à un niveau de vie convenable et les obligations de l'État à cet égard :

Par. 27(1) Les États parties reconnaissent le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social.

(2) C'est aux parents ou autres personnes ayant la charge de l'enfant qu'incombe au premier chef la responsabilité d'assurer, dans les limites de leurs possibilités et de leurs moyens financiers, les conditions de vie nécessaires au développement de l'enfant.

(3) Les États parties adoptent les mesures appropriées, compte tenu des conditions nationales et dans la mesure de leurs moyens, pour aider les parents et autres personnes ayant la charge de l'enfant à mettre en œuvre ce droit et offrent, en cas de besoin, une assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne l'alimentation, le vêtement et le logement.

(4) Les États parties prennent toutes les mesures appropriées en vue d'assurer le recouvrement de la pension alimentaire de l'enfant auprès de ses parents ou des autres personnes ayant une responsabilité financière à son égard, que ce soit sur leur territoire ou à l'étranger. En particulier, pour tenir compte des cas où la personne qui a une responsabilité financière à l'égard de l'enfant vit dans un État autre que celui de l'enfant, les États parties favorisent l'adhésion à des accords internationaux ou la conclusion de tels accords ainsi que l'adoption de tous autres arrangements appropriés.

Essentiellement, la Convention reconnaît que les parents et les tuteurs doivent assumer au premier chef la responsabilité économique des enfants. Toutefois, en cas de besoin, elle enjoint les États d'accorder une aide matérielle directement aux enfants ou par l'entremise de leurs parents.

À cet égard, le Comité juge tout d'abord important de reconnaître que chacun a une façon différente de définir la pauvreté. Dans la présente partie du rapport, le Comité mettra l'accent sur la nécessité pour le Canada de se conformer aux articles 26 et 27 de la Convention, et il se penchera sur les définitions de la pauvreté données par divers témoins ainsi que celles présentées dans les études auxquelles ils peuvent se référer.

Les témoins ont attiré l'attention du Comité sur la gravité du problème de la pauvreté chez les enfants au Canada. David Agnew, ancien président d'UNICEF Canada, a mentionné au Comité qu'en 2005, une étude de l'UNICEF sur les taux de pauvreté infantile dans les pays de l'OCDE a révélé que le Canada s'est classé au 19^e rang parmi 26 pays, 15 p. 100 de ses enfants vivant dans la pauvreté. Selon le Rapport 2006 sur la pauvreté des enfants et des familles au Canada de Campagne 2000, plus de 1,2 million d'enfants vivent dans la pauvreté au Canada, soit un enfant sur six²⁸⁴. Ce nombre a augmenté de 20 p. 100 depuis 1989²⁸⁵. Les statistiques sont encore plus alarmantes en Colombie-Britannique et à Terre-Neuve-et-Labrador, où près d'un enfant sur quatre vit dans la pauvreté. Le Québec est la seule province où les taux de pauvreté infantile ont

²⁸⁴ Campagne 2000, *Oh Canada! Trop d'enfants pauvres et depuis trop longtemps... - Rapport 2006 sur la pauvreté des enfants et des familles au Canada*, 2006, www.campaign2000.ca/rc/rc06/06_C2000NationalReportCardFR.pdf.

²⁸⁵ Campagne 2000, *Une décision s'impose au Canada : Abolissons la pauvreté - Le rapport 2005 sur la pauvreté des enfants au Canada*, 2005, www.campaign2000.ca/rc/rc05/05NationalReportCardFR.pdf.

diminué de façon constante au cours des 10 dernières années²⁸⁶. À Toronto, un enfant de moins de 14 ans sur trois vit dans la pauvreté, chiffre particulièrement renversant si l'on tient compte du fait que 80 p. 100 de la population canadienne réside dans les villes²⁸⁷.

Les conséquences de la pauvreté infantile sont renversantes. À la base, Stephen Wallace, de l'Agence canadienne de développement international, a signalé que « [l]a pauvreté nie aux enfants leurs droits de la personne à une étape névralgique de leur développement²⁸⁸ », tandis que Gilles Julien, président de la Fondation pour la promotion de la pédiatrie sociale, a fait remarquer que les enfants les plus vulnérables se trouvent dans les collectivités les plus pauvres du Canada. Selon le Rapport 2006 sur la pauvreté des enfants et des familles au Canada, 27,7 p. 100 des enfants handicapés, 40 p. 100 des enfants autochtones, 25 p. 100 des enfants des collectivités des Premières nations, et 40,4 p. 100 des enfants immigrants vivent dans la pauvreté (près du double de la moyenne nationale²⁸⁹). Pourtant, le D^r Gilles Julien a déclaré que les enfants dans les collectivités défavorisées

manquent d'accessibilité à des services adaptés. Leurs droits fondamentaux sont bafoués quotidiennement parce qu'ils n'ont pas accès à ce qu'il faut pour se développer de façon adéquate. [...] [Q]uand on est pauvre, on a moins de chances de faire respecter nos droits²⁹⁰.

La pauvreté peut mener directement à l'exclusion sociale et à d'autres formes de marginalisation. Bien que ce ne soit pas toujours le cas, le D^r Gilles Julien, le D^r Nicolas Steinmetz et Adrienne Montani ont mentionné au Comité que les enfants de familles à faible revenu ont tendance à être en moins bonne santé, à avoir un taux d'abandon scolaire plus élevé et à souffrir davantage de la faim et de malnutrition. Les familles pauvres sont aussi plus susceptibles de compter un plus grand nombre d'enfants ayant des

²⁸⁶ Campagne 2000, *Rapport 2006*.

²⁸⁷ Laurel Rothman, directeur, Développement de la conscience communautaire et réforme sociale, Family Services Association of Toronto, témoignage devant le Comité, 29 janvier 2007.

²⁸⁸ Témoignage de Stephen Wallace.

²⁸⁹ Sara L. Austin, *Legislative Measures for the Implementation of the Convention on the Rights of the Child: International Lessons Learned and Recommendations for the Government of Canada*, Vision mondiale Canada, 20 novembre 2006, mémoire présenté au Comité.

²⁹⁰ Témoignage du D^r Gilles Julien.

besoins spéciaux et d'enfants pris en charge, et les enfants y courent des risques plus élevés de subir des mauvais traitements et des blessures accidentelles²⁹¹.

Un des principaux problèmes, c'est que la pauvreté ne touche généralement pas une seule génération; elle devient un cercle vicieux et se poursuit d'une génération à l'autre. Krista Thompson a raconté au Comité ce qu'elle a pu observer dans le cadre de son travail à Covenant House :

Les parents des jeunes que nous voyons ont peu ou pas d'éducation. Ils ont survécu un peu comme leurs enfants survivent aujourd'hui. C'est un cycle. Il faut pouvoir briser ce cercle vicieux en améliorant les conditions de vie et l'accès à l'éducation²⁹².

Trop souvent, le cycle de la pauvreté entraîne les enfants dans l'itinérance. Selon un rapport publié en 2006 par l'Agence de santé publique du Canada, 150 000 jeunes de 15 à 24 ans vivraient dans la rue au Canada. Deux fois plus de garçons que de filles sont sans abri²⁹³.

Les problèmes associés à la pauvreté sont exacerbés pour les jeunes sans-abri. Selon le rapport de l'Agence de santé publique, il s'agit d'une population très vulnérable psychologiquement et physiquement, qui possède peu d'instruction et de compétences professionnelles et qui consomme fréquemment des drogues ou se livre à la prostitution. Plus de la moitié des jeunes interrogés ont déclaré avoir passé du temps dans un centre de détention pour jeunes ou avoir été incarcérés dans une prison ou un établissement de détention; les deux tiers d'entre eux étaient des jeunes hommes et le tiers des jeunes femmes. Vingt pour cent des répondants ont signalé avoir fait usage de drogues injectables. Krista Thompson a décrit de façon particulièrement éloquente la vulnérabilité des jeunes vivant dans la rue :

²⁹¹ Voir également : Conseil canadien de la santé, *Leur avenir, c'est maintenant : des choix sains pour les enfants et les adolescents du Canada*; R. Brian Howe et Katherine Covell, « Child Poverty in Canada and the Rights of the Child », *Human Rights Quarterly*, vol. 25, 2003.

²⁹² Krista Thompson, directrice exécutive, Covenant House, témoignage devant le Comité, 22 septembre 2006.

²⁹³ Agence de santé publique du Canada, *Les jeunes de la rue au Canada – Constatations découlant de la surveillance accrue des jeunes de la rue au Canada, 1999-2003*, mars 2006, www.phac-aspc.gc.ca/std-mts/reports_06/pdf/street_youth_f.pdf.

Les jeunes me disent avoir commencé à prendre de la méthamphétamine parce qu'ils avaient peur de s'endormir dans une ruelle. Ils sont sans domicile. Ils vivent dans la rue. Ils seront violés, battus ou tués s'ils s'endorment. Une dose de cinq dollars de méthamphétamine leur permettra de rester éveillés pendant 36 heures. C'est une question de survie²⁹⁴.

Elle a insisté sur le fait que ces jeunes ont souvent droit à des services mais ils les reçoivent rarement - « [b]eaucoup sont simplement passés entre les mailles du filet²⁹⁵ ». Les travailleurs sociaux ne suffisent pas à la tâche et ils n'ont ni le temps ni les ressources pour s'occuper de jeunes de plus de 16 ans. « [Q]uand un jeune a 16 ans, les travailleurs sociaux lui disent : « Tu es assez grand maintenant. Je dois me préoccuper d'enfants de huit ans. Je n'ai pas suffisamment de temps, d'argent ou d'énergie pour m'occuper de toi, alors tu dois t'organiser²⁹⁶. » Elle a fait remarquer qu'il y a une énorme demande de services de traitement de la toxicomanie et de l'alcoolisme pour ces jeunes, mais que l'accès à ces services est limité à moins de payer pour obtenir des services privés. Les jeunes de la rue ont souvent besoin de soutien à vie, mais « [l]à n'est pas le rôle d'une organisation caritative qui survit grâce à des dons. C'est le rôle de la société et du gouvernement de fournir, dans certains cas, un soutien à vie à ces jeunes gens qui ont tant souffert²⁹⁷ ».

Dans ses *Observations finales*, le Comité des droits de l'enfant a repris certaines des préoccupations relatives au nombre d'enfants pauvres au Canada, et il a affirmé on ne peut plus clairement qu'il fallait adopter rapidement des mesures efficaces pour que le Canada se conforme à la Convention :

Niveau de vie

Le Comité se réjouit d'apprendre que l'étude du phénomène des sans-abri est désormais une priorité parmi les domaines de recherche de la Société canadienne d'hypothèque et de logement, car les sources d'information sont pour l'heure limitées. Il reste que le Comité partage les préoccupations du Comité des droits économiques, sociaux et culturels

²⁹⁴ Témoignage de Krista Thompson.

²⁹⁵ *Ibid.*

²⁹⁶ *Ibid.*

²⁹⁷ *Ibid.*

(E/C.12/1/Add.31, par. 24 et 46), qui a relevé que les maires des dix plus grandes villes du Canada avaient qualifié ce phénomène de désastre national et en avaient appelé au Gouvernement pour qu'il mette en place une stratégie nationale de diminution du nombre des sans-abri et de réduction de la pauvreté.

Le Comité réaffirme la préoccupation qu'il avait précédemment exprimée face au phénomène nouveau de la pauvreté des enfants, et partage les inquiétudes exprimées par le Comité sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes quant aux changements économiques et structurels constatés dans le pays et à l'aggravation de la pauvreté parmi les femmes, qui touchent particulièrement les mères célibataires et d'autres groupes vulnérables, avec toutes les conséquences que cela peut avoir sur les enfants.

Le Comité recommande que de nouvelles études soient réalisées pour identifier les causes de l'augmentation du nombre des sans-abri, en particulier parmi les enfants, et établir toute corrélation entre cette situation et la maltraitance d'enfants, la prostitution d'enfants, la pornographie mettant en scène des enfants et la traite d'enfants. Le Comité encourage l'État partie à renforcer encore les services d'accompagnement qu'il met à la disposition des enfants sans abri, tout en s'attachant à limiter et prévenir ce phénomène.

Le Comité recommande à l'État partie de continuer à s'attaquer aux facteurs responsables de la hausse du nombre d'enfants vivant dans la pauvreté et de mettre au point des programmes et politiques pour permettre à toutes les familles de disposer de ressources et d'équipements adéquats, en accordant l'attention voulue à la situation des femmes célibataires, comme le lui avait suggéré le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (A/52/38/Rev.1, par. 336), ainsi qu'à celle d'autres groupes vulnérables.

Enfants de la rue

Le Comité regrette que le rapport de l'État partie manque d'informations sur les enfants des rues, alors qu'ils sont un certain nombre dans cette situation. Sa préoccupation est d'autant plus grande que d'après les statistiques des principaux centres urbains, les enfants comptent pour une part importante de la population des sans-abri du Canada, que les enfants autochtones sont largement surreprésentés dans ce groupe et que l'on recense parmi les causes du phénomène la pauvreté et des situations de sévices ou de négligence au sein de la famille.

Le Comité recommande à l'État partie de procéder à une étude pour évaluer l'ampleur et les causes du phénomène des enfants sans abri et d'envisager la mise au point d'une stratégie globale pour répondre aux besoins de ces enfants, en accordant une attention particulière aux groupes les plus vulnérables, avec pour objectif de prévenir et de réduire ce phénomène, dans l'intérêt supérieur de ces enfants et avec leur participation²⁹⁸.

Le Comité abonde dans le sens d'Adrienne Montani et estime que **l'élimination de la pauvreté chez les enfants du Canada doit être fondée sur des mesures universelles qui peuvent atteindre tous les jeunes à risque et non seulement ceux qui sont portés à l'attention du gouvernement ou des services sociaux ni non plus uniquement « les plus pauvres d'entre les pauvres »²⁹⁹. C'est là la démarche fondée sur les droits qui sous-tend la *Convention relative aux droits de l'enfant*. Le Comité signale qu'il faut adopter à l'égard de la pauvreté chez les enfants du Canada une approche globale et cohérente qui utilise la Convention pour évaluer sa réussite.**

Le modèle de pédiatrie sociale utilisé par Gilles Julien et Nicolas Steinmetz se prête au genre de d'intervention de grande portée qu'exige la situation. Dans le mémoire qu'ils ont présenté au Comité, les deux témoins ont avancé ce qui suit :

La pédiatrie sociale est une approche de santé globale centrée sur l'enfant, basée sur la prévention et l'éducation auprès des familles dans les milieux à risque. Elle vise à assurer le respect des droits de l'enfant et de ses besoins en privilégiant le développement, la protection et la stimulation physique, affective, sociale et intellectuelle des enfants plus vulnérables. Toutes les interventions en pédiatrie sociale sont axées vers le rapprochement et les échanges entre les enfants et leurs parents, favorisant ainsi les consensus et l'intégration sociale et culturelle au sein de la famille. Enfin, elle repose sur l'utilisation et la mise en commun des ressources des réseaux familiaux, scolaires, communautaires et institutionnels déjà en place dans la société³⁰⁰.

Gilles Julien a fait remarquer que le respect de la Convention s'inscrit bien dans ce contexte :

²⁹⁸ Comité des droits de l'enfant, *Observations finales*, par. 40 à 43 ainsi que 54 et 55.

²⁹⁹ Adrienne Montani, coordonnatrice provinciale, BC Child and Youth Coalition, témoignage devant le Comité, 22 septembre 2006.

³⁰⁰ Gilles Julien, mémoire présenté au Comité.

[À la] lecture [de la Convention], on y trouve à peu près tout ce dont on a besoin pour organiser un vrai programme de soutien aux enfants dans la communauté. Tout est là. La convention est très inspirante pour des gens qui, comme nous, défendent les droits de l'enfant à l'école, à l'hôpital, quand ils n'ont pas assez de services dans leur communauté, quand ils n'ont pas accès à des loisirs suffisants, quand ils ont besoin de protection localement. La convention est là pour nous supporter.

En général, quand on l'utilise de cette façon, et on l'a utilisé récemment au Tribunal : de quel droit on fait cela à un enfant? C'est écrit dans la convention que l'enfant a droit à être protégé, à avoir une éducation, d'aller à l'école dans une école qu'il reconnaît et qui s'adapte à lui, et non pas l'inverse. On peut l'utiliser à peu près à toutes les sauces dans notre travail quotidien, ce qui est inspirant, mais qui amène une puissance aussi dans nos interventions qui est très intéressante.

C'est certain que pour nous, la Convention est un don du Ciel³⁰¹.

La pédiatrie sociale est un exemple de la façon pratique et efficace de mettre en œuvre la *Convention relative aux droits de l'enfant* dans les collectivités afin d'avoir des effets positifs dans la vie des enfants. Le Comité croit qu'en adoptant une approche qui utilise, met en commun et renforce les ressources actuelles, les gouvernements peuvent travailler en collaboration avec les ONG et les collectivités afin de réduire ou de supprimer la pauvreté chez les enfants.

Finalement, il faut une stratégie nationale de réduction de la pauvreté fondée sur les principes de la Convention. En travaillant en consultation avec les provinces et les territoires, le gouvernement fédéral devrait élaborer et financer une stratégie globale de logement abordable. Il serait aussi possible d'utiliser du financement ciblé pour appuyer des organismes qui viennent en aide aux jeunes de la rue et à d'autres enfants à risque en leur offrant un endroit neutre où aller, une aide alimentaire et un refuge, des traitements pour la toxicomanie, des consultations médicales, de même que des services d'éducation, de développement des compétences et de préparation à l'emploi.

³⁰¹ Témoignage de Gilles Julien.

La pauvreté infantile est une réalité, et ses conséquences désastreuses se manifestent dans la vie quotidienne des enfants. Krista Thompson a bien fait comprendre le problème au Comité en lui donnant un exemple saisissant de ce qu'elle a constaté à Covenant House :

Nous aidons beaucoup de jeunes à trouver du travail, notamment en leur donnant une formation préalable à l'emploi. J'ai remarqué que, souvent, lorsqu'un jeune est bien habillé, que ses chaussures sont cirées et que nous l'aidons à rédiger son curriculum vitae, il a du mal à communiquer avec les gens. Beaucoup de ces jeunes sourient rarement. Je croyais que c'était parce qu'ils étaient renfrognés, fâchés, et je les en blâme pas. Mais en réalité, ils ne sourient pas parce que leurs dents sont en si mauvais état qu'ils ne veulent pas les montrer. Cela peut sembler anodin, mais sans sourire, un jeune aura de la difficulté à entrer en contact avec le monde³⁰².

C'est sur le plan de la réalité quotidienne que la Convention peut permettre de changer les choses.

RECOMMANDATION 14

En vertu des articles 26 et 27 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, le Comité recommande que le gouvernement fédéral élabore une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté chez les enfants qui serait mis en application le plus rapidement possible et comporterait des objectifs et des échéanciers. Le plan devrait comprendre, entre autres, des mesures préventives conçues pour les familles à risque élevé et une stratégie globale de logement.

³⁰² Témoignage de Krista Thompson.

Chapitre 14 - Articles 2, 23, 24, 33 et 39 : Santé des enfants

A. INTRODUCTION

Comme il a déjà été mentionné au chapitre 3, l'article 2 de la *Convention relative aux droits de l'enfant* énonce le principe élémentaire de non-discrimination, en vertu duquel les États parties s'engagent à respecter les droits énoncés dans la Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur compétence, indépendamment de leur incapacité. Dans son *Observation générale* sur les droits des enfants handicapés, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies traite de cette disposition en ces termes :

L'inclusion explicite de l'incapacité au nombre des motifs de discrimination illicite à l'article 2 est inédite et peut s'expliquer par le fait que les enfants handicapés font partie de l'un des groupes d'enfants les plus vulnérables. La discrimination se produit – souvent de facto – dans divers aspects de la vie et du développement des enfants handicapés. Par exemple, la discrimination et la stigmatisation sociales entraînent leur marginalisation et leur exclusion, et peuvent même menacer leur survie et leur développement en raison de leurs comportements violents. La discrimination dans la prestation de services les exclut de l'éducation et les prive de l'accès à des services sociaux et de santé de qualité. Le manque d'éducation et de formation professionnelle qui conviennent constitue une autre forme de discrimination, car ces enfants seront privés de perspectives d'emploi dans l'avenir. Les stigmates sociaux, les peurs, la surprotection, les attitudes négatives, les idées préconçues et les préjugés visant les enfants handicapés restent bien présents dans de nombreuses collectivités et entraînent la marginalisation et l'aliénation des enfants handicapés³⁰³.

D'autres dispositions de la Convention touchent également les droits des enfants en ce qui concerne leur santé ou leur incapacité. Ainsi, l'article 23 traite expressément des droits des enfants handicapés :

Par. 23(1) Les États parties reconnaissent que les enfants mentalement ou physiquement handicapés doivent mener une vie pleine et décente, dans

³⁰³ Comité des droits de l'enfant, *General Comment No. 9: The Rights of Children with Disabilities*, version non révisée, CRC/C/GC/9, 29 septembre 2006, par. 8. [traduction]

des conditions qui garantissent leur dignité, favorisent leur autonomie et facilitent leur participation active à la vie de la collectivité.

(2) Les États parties reconnaissent le droit à des enfants handicapés de bénéficier de soins spéciaux et encouragent et assurent, dans la mesure des ressources disponibles, l'octroi, sur demande, aux enfants handicapés remplissant les conditions requises et à ceux qui en ont la charge, d'une aide adaptée à l'état de l'enfant et à la situation de ses parents ou de ceux à qui il est confié.

(3) Eu égard aux besoins particuliers des enfants handicapés, l'aide fournie conformément au paragraphe 2 du présent article est gratuite chaque fois qu'il est possible, compte tenu des ressources financières de leurs parents ou de ceux à qui l'enfant est confié, et elle est conçue de telle sorte que les enfants handicapés aient effectivement accès à l'éducation, à la formation, aux soins de santé, à la rééducation, à la préparation à l'emploi et aux activités récréatives, et bénéficient de ces services de façon propre à assurer une intégration sociale aussi complète que possible et leur épanouissement personnel, y compris dans le domaine culturel et spirituel.

(4) Dans un esprit de coopération internationale, les États parties favorisent l'échange d'informations pertinentes dans le domaine des soins de santé préventifs et du traitement médical, psychologique et fonctionnel des enfants handicapés, y compris par la diffusion d'informations concernant les méthodes de rééducation et les services de formation professionnelle, ainsi que l'accès à ces données, en vue de permettre aux États parties d'améliorer leurs capacités et leurs compétences et d'élargir leur expérience dans ces domaines. À cet égard, il est tenu particulièrement compte des besoins des pays en développement.

Dans cette disposition, il est demandé à l'État de prendre des mesures pour que les enfants handicapés puissent mener une vie pleine et décente, dans des conditions qui garantissent leur dignité, favorisent leur autonomie et facilitent leur participation active à la vie de la collectivité. L'article 23 traite du droit des enfants handicapés de bénéficier de soins spéciaux et de l'octroi d'une aide aux personnes qui en ont la charge. Cette aide doit être adaptée à l'état de l'enfant et à la situation de ses parents ou de ceux à qui il est confié. Le message sous-jacent de cette disposition, c'est que les enfants handicapés devraient être des membres à part entière de la société³⁰⁴.

³⁰⁴ *Ibid.*

L'article 24 porte sur la santé des enfants et leurs services de santé :

Par. 24(1) Les États parties reconnaissent le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation. Ils s'efforcent de garantir qu'aucun enfant ne soit privé du droit d'avoir accès à ces services.

(2) Les États parties s'efforcent d'assurer la réalisation intégrale du droit susmentionné et, en particulier, prennent les mesures appropriées pour :

a) Réduire la mortalité parmi les nourrissons et les enfants;

b) Assurer à tous les enfants l'assistance médicale et les soins de santé nécessaires, l'accent étant mis sur le développement des soins de santé primaires;

c) Lutter contre la maladie et la malnutrition, y compris dans le cadre de soins de santé primaires, grâce notamment à l'utilisation de techniques aisément disponibles et à la fourniture d'aliments nutritifs et d'eau potable, compte tenu des dangers et des risques de pollution du milieu naturel;

d) Assurer aux mères des soins prénatals et postnatals appropriés;

e) Faire en sorte que tous les groupes de la société, en particulier les parents et les enfants, reçoivent une information sur la santé et la nutrition de l'enfant, les avantages de l'allaitement au sein, l'hygiène et la salubrité de l'environnement et la prévention des accidents, et bénéficient d'une aide leur permettant de mettre à profit cette information;

f) Développer les soins de santé préventifs, les conseils aux parents et l'éducation et les services en matière de planification familiale.

(3) Les États parties prennent toutes les mesures efficaces appropriées en vue d'abolir les pratiques traditionnelles préjudiciables à la santé des enfants.

(4) Les États parties s'engagent à favoriser et à encourager la coopération internationale en vue d'assurer progressivement la pleine réalisation du droit reconnu dans le présent article. À cet égard, il est tenu particulièrement compte des besoins des pays en développement.

La Convention s'intéresse ensuite à des questions de santé particulières concernant les enfants. L'article 33 traite de la question de la consommation abusive de stupéfiants, prévoyant que :

Art. 33 Les États parties prennent toutes les mesures appropriées, y compris des mesures législatives, administratives, sociales et éducatives, pour protéger les enfants contre l'usage illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, tels que les définissent les conventions internationales pertinentes, et pour empêcher que des enfants ne soient utilisés pour la production et le trafic illicites de ces substances.

Enfin, l'article 39 traite de la réadaptation des enfants victimes de diverses formes de violence.

Art. 39 Les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour faciliter la réadaptation physique et psychologique et la réinsertion sociale de tout enfant victime de toute forme de négligence, d'exploitation ou de sévices, de torture ou de toute autre forme de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ou de conflit armé. Cette réadaptation et cette réinsertion se déroulent dans des conditions qui favorisent la santé, le respect de soi et la dignité de l'enfant.

B. LA SANTÉ DES ENFANTS AU CANADA

Comparativement à ceux d'un grand nombre d'autres pays, les enfants du Canada sont en excellente santé et ont accès à des services de santé de qualité. Récemment, le Canada s'est classé sixième parmi les pays de l'OCDE au chapitre de la santé et de la sécurité des enfants³⁰⁵ et cinquième parmi 125 pays au chapitre de l'état de santé des enfants³⁰⁶. Cependant, le Comité des droits de l'enfant fait quand même état de quelques graves préoccupations. Dans ses *Observations finales*, le Comité énonce que :

Santé et services de santé

Le Comité considère comme positif l'engagement que manifeste le Gouvernement à développer les soins de santé destinés aux Canadiens,

³⁰⁵ Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, *La pauvreté des enfants en perspective : Vue d'ensemble du bien-être des enfants dans les pays riches*, Bilan Innocenti 7, 2007.

³⁰⁶ Voir Conseil canadien de la santé, *Leur avenir commence maintenant : Des choix sains pour les enfants et les jeunes au Canada* Juin 2006, p. 2, www.healthcouncilcanada.ca/docs/rpts/2006/HCC_ChildHealth_FR.pdf.

notamment par une hausse des crédits budgétaires et par l'intérêt prioritaire accordé aux programmes de santé en faveur des autochtones. Il s'inquiète néanmoins du fait, reconnu par l'État partie, que tous les Canadiens ne bénéficient pas dans des conditions d'égalité du niveau moyen de santé, relativement élevé. Les disparités entre provinces et territoires sont un sujet de préoccupation, en particulier pour ce qui est de l'universalité et de l'accessibilité dans les communautés rurales et du nord du pays ainsi que pour les enfants des communautés autochtones. Le Comité s'inquiète particulièrement de la prévalence disproportionnellement élevée du syndrome de mort subite du nourrisson et du syndrome d'alcoolisme fœtal chez les enfants autochtones.

Le Comité recommande à l'État partie de prendre des mesures pour veiller à ce que tous les enfants jouissent sur un pied d'égalité de la même qualité de services de santé, en accordant une attention particulière aux enfants autochtones et aux enfants des zones rurales et isolées.

Santé des adolescents

Le Comité trouve heureuse la tendance générale à la baisse des taux de mortalité infantile dans l'État partie, mais relève avec une profonde préoccupation le taux de mortalité élevé dans la population autochtone et les taux de suicide et d'abus des substances importants chez les jeunes de ce groupe démographique.

Le Comité suggère à l'État partie de continuer à accorder la priorité à l'étude des causes possibles de suicide chez les jeunes et des caractéristiques des personnes qui apparaissent comme les plus à risque, et à prendre dès que possible des mesures pour mettre en place des programmes complémentaires d'assistance, de prévention et d'intervention dans les domaines de la santé mentale, de l'éducation et de l'emploi qui soient de nature à réduire l'ampleur de ce phénomène tragique³⁰⁷.

C. ENFANTS AYANT DES BESOINS SPÉCIAUX

Les témoins qui ont comparu devant le Comité relativement aux questions de santé ont centré leurs observations sur les enfants ayant des besoins spéciaux, notamment les enfants autistes et ceux atteints de troubles causés par l'alcoolisation foetale (ETCAF). Pour nombre de Canadiens, cette catégorie d'enfants est clairement un sujet de vive préoccupation qui revêt une importance spéciale par suite de l'adoption de la *Convention*

³⁰⁷ Comité des droits de l'enfant, *Observations finales*, par. 34 à 37.

*relative aux droits des personnes handicapées*³⁰⁸ par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 2006. Le Comité félicite le gouvernement du Canada d'avoir signé cet instrument en mars 2007, et il est impatient de connaître les mesures qui seront prises en vue de sa ratification et de sa mise en œuvre. Il reconnaît également le travail accompli par le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie pour la publication en mars 2007 de son rapport intitulé *Payer maintenant ou payer plus tard – Les familles d'enfants autistes en crise*³⁰⁹.

Un des principaux problèmes avec lesquels sont aux prises les enfants ayant des besoins spéciaux au Canada est le besoin de plus de ressources pour payer les traitements et services spécialisés. Les témoins qui ont comparu devant le Comité ont dit que les parents d'enfants ayant des besoins spéciaux doivent assumer un fardeau supplémentaire, car ils doivent trouver l'argent pour payer les traitements de leurs enfants. Ces parents doivent souvent déménager dans de plus grands centres urbains où des traitements et des services spécialisés sont plus facilement accessibles.

Yude Henteleff a souligné qu'on trouve souvent dans les lois concernant les services de santé spécialisés pour les enfants au Canada l'énoncé « sous réserve des ressources disponibles » ou la condition selon laquelle les parents doivent prouver qu'ils sont aux prises avec des difficultés excessives. Il a dit que « la discrimination est admissible sur la base de motifs économiques³¹⁰ », et il a souligné que pareilles conditions ne sont pas habituellement rattachées à la prestation de services aux enfants n'ayant pas de besoins spéciaux. Il a dit : « Cela signifie qu'il y a une norme pour les premiers et une autre pour les seconds. Quelle est cette norme? Eh bien, c'est une norme qui se fonde sur des considérations économiques plutôt que sur les droits de la personne³¹¹. » Faire une telle distinction constitue clairement une violation de la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

Birgitta von Krosigk a fait état du dilemme que pose la prestation de services aux enfants ayant des besoins spéciaux au moyen d'un régime de financement distinct,

³⁰⁸ A/RES/61/106.

³⁰⁹ <http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/com-f/soci-f/rep-f/repfinmar07-f.pdf>

³¹⁰ Yude Henteleff, avocat, témoignage devant le Comité, 18 septembre 2006.

soulignant que ces enfants sont particulièrement vulnérables et qu'ils doivent être mis sur le même pied que les autres enfants :

Nous sommes tous censés être des citoyens à part entière du Canada. On ne devrait pas créer une situation où une modeste part du gâteau, c'est-à-dire le Trésor, l'argent des contribuables, est mise de côté pour les personnes handicapées, et où les personnes handicapées doivent se disputer les miettes. Nous devrions adopter un point de vue plus sain et nous demander ce qui est bon pour la société [...] C'est troublant, l'idée selon laquelle ceux d'entre nous qui sont physiquement aptes et ont des ressources jouissent d'une sorte d'accès aux ressources du gouvernement, alors que les gens qui sont le plus vulnérables doivent justifier leur admissibilité³¹².

M^{me} von Krosigk a été avocate dans l'affaire *Auton (Tutrice à l'instance de) c. Colombie-Britannique (Procureur général)*³¹³, arrêt rendu en 2004 par la Cour suprême du Canada dans lequel la Cour a conclu que le manque de financement pour tout traitement médicalement nécessaire en Colombie-Britannique n'a pas porté atteinte aux droits à l'égalité garantis par la Charte dont jouit l'enfant des requérants souffrant d'autisme et nécessitant une thérapie spéciale qui n'était pas financée par le gouvernement au moment du procès.

Des témoins ont également parlé au Comité de problèmes liés à l'accessibilité aux traitements. En ce qui concerne plus particulièrement les enfants autistes, Yvette Ludwig de l'organisme Families for Effective Autism Treatment a dit qu'il n'y a pas suffisamment de programmes dont l'efficacité est scientifiquement prouvée pour les enfants ayant des besoins spéciaux. Elle a ajouté que les listes d'attente sont longues pour les programmes qui existent et que, si leur enfant est accepté, les parents doivent assumer le fardeau financier associé aux services et aux traitements requis. Des témoins ont dit que l'accès aux programmes variait beaucoup, non seulement d'une province à l'autre, où l'âge auquel l'aide au traitement prend fin n'est pas le même (la santé relevant de la compétence provinciale), mais également d'une région d'une même province à l'autre. Les parents des enfants qui vivent dans des régions éloignées ou simplement dans des

³¹¹ *Ibid.*

³¹² Birgitta von Krosigk, avocate, témoignage devant le Comité, 21 septembre 2006.

³¹³ [2004] 3 R.C.S. 657.

régions où il n'y a pas de programmes dont l'efficacité est scientifiquement prouvée doivent souvent déraciner leur famille en entier pour être plus proches des services ou songer à envoyer leur enfant vivre ailleurs afin d'avoir accès aux services. Cela alourdit encore davantage le fardeau financier des parents d'enfants ayant des besoins spéciaux et peut même avoir comme effet un déni de traitement pour certains enfants.

Une autre question que les témoins ont clairement fait ressortir a trait au besoin de financement de services d'intervention précoce pour les enfants ayant des besoins spéciaux. Les chercheurs constatent de plus en plus qu'une intervention tôt dans la vie des enfants peut faire une grande différence dans le traitement de leurs besoins particuliers. Stuart Shanker, de l'Université York, a souligné qu'à l'heure actuelle, chez quelque 50 p. 100 des enfants autistes en Ontario, la maladie dont ils souffrent n'est pas diagnostiquée avant qu'ils atteignent l'âge de cinq ans et que, déjà, ils requièrent un traitement intensif, qui est très coûteux et pas très efficace³¹⁴. Cependant, il a précisé que, dans environ 84 p. 100 des cas, les enfants autistes qui sont traités à l'âge de trois ans au plus tard peuvent être replacés sur une voie de développement cérébral saine. Les médecins ont en outre soutenu récemment que les enfants atteints de ETCAF peuvent se développer au même rythme que les enfants normaux s'ils font l'objet d'une stimulation mentale et d'un soutien émotif constants dans les deux premières années de leur vie³¹⁵.

En ce concerne la création de cadres d'éducation spécialisée pour les enfants ayant des besoins spéciaux, le Comité des droits de l'enfant a souligné, dans son *Observation générale* sur les enfants handicapés, que les enfants handicapés ont le même droit à l'éducation que les autres enfants et devraient pouvoir exercer ce droit sans discrimination. Toutefois, les témoins qui ont comparu devant le Comité sénatorial ont exprimé des points de vue différents sur la question de savoir si les enfants ayant des besoins spéciaux devraient être pleinement intégrés dans le système d'éducation publique ou s'ils devraient avoir des services spécialisés conçus pour leurs besoins.

³¹⁴ Stuart Shanker, professeur, Université York, témoignage devant le Comité, 29 janvier 2007.

³¹⁵ Tom Blackwell, « Ontario MD Hails Fetal-Alcohol 'Breakthrough' » *National Post*, 9 septembre 2006, p. A6.

Des parents d'enfants ayant des besoins spéciaux ont dit au Comité que le problème commençait lorsque ceux-ci étaient placés dans une classe normale. Il peut arriver que l'enseignant estime ne pas pouvoir répondre correctement aux besoins de l'enfant et qu'un adjoint à l'enseignement spécialisé soit embauché, ou que tous les enfants ayant des besoins spéciaux de l'école soient regroupés dans une classe aménagée spécialement pour eux. Cependant, ces parents ont dit au Comité que, le plus souvent, les enfants ainsi regroupés ne reçoivent pas l'enseignement général. Ils ne veulent pas que leurs enfants soient isolés, mais souhaitent plutôt qu'ils puissent vivre une expérience normale et aspirer à une vie meilleure. Traitant de la question de l'affectation des ressources, Gail Wilkinson, du groupe Families for Effective Autism Treatment, a dit au Comité qu'en mettant à l'écart les enfants ayant des besoins spéciaux, on provoque véritablement la « marginalisation de ces enfants et de leurs familles au sein de la société³¹⁶ ». Sa collègue et elle ont également soulevé la question de la réaction des parents d'enfants n'ayant pas des besoins spéciaux, qui ont accusé les enfants ayant des besoins spéciaux de « voler » les fonds destinés à leurs enfants.

Cependant, Yude Henteleff a critiqué le manque de classes pour enfants ayant des besoins spéciaux en raison des compressions budgétaires. Il a fait valoir que les services d'éducation à fournir aux enfants ayant des besoins spéciaux devraient l'être de manière non discriminatoire, avec un accès égal aux programmes d'éducation et aux ressources. Il a dit que la solution idéale pour les enfants ayant des besoins spéciaux n'était ni l'inclusion totale ni l'exclusion totale :

Il n'y a rien de mal à l'inclusivité. Il est bon de mettre ensemble les enfants ayant des besoins spéciaux et ceux qui n'en ont pas pour qu'ils apprennent les uns des autres. Mais cela ne veut pas dire qu'il n'existe qu'un seul moyen de répondre aux besoins de tous les enfants. La salle de classe inclusive n'est pas faite pour tous les enfants. Il faut prévoir des variantes sur ce thème³¹⁷.

³¹⁶ Gail Wilkinson, Families for Effective Autism Treatment, témoignage devant le Comité, 20 septembre 2006.

³¹⁷ Témoignage de Yude Henteleff.

Le Comité des droits de l'enfant a souscrit à ce point de vue dans son *Observation générale*, en ces termes :

Le Comité reconnaît qu'il faut modifier les pratiques scolaires et former les enseignants pour qu'ils puissent enseigner aux enfants ayant des capacités diverses et faire en sorte qu'ils atteignent des résultats scolaires acceptables.

Les enfants handicapés étant très différents les uns des autres, les parents, les enseignants et les autres professionnels spécialisés doivent aider chacun des enfants à mettre en valeur ses talents et ses capacités en matière de communication, de langue, d'interaction, d'orientation et de résolution des problèmes de la manière qui convient le mieux à chacun. Quiconque s'occupe de la mise en valeur des talents et des capacités de l'enfant ainsi que de son autodéveloppement doit observer de près les progrès réalisés et écouter attentivement les communications verbales et émotives de l'enfant afin de soutenir l'éducation et le développement d'une manière bien ciblée et des plus appropriées [...]

L'éducation inclusive devrait être l'objectif poursuivi dans l'enseignement aux enfants handicapés. Cependant, le placement et le genre d'éducation doivent être dictés par les besoins éducationnels de chacun des enfants, étant donné que l'éducation de certains enfants handicapés requiert un type de soutien que ne peut fournir le système scolaire normal. De façon générale, toutes les écoles devraient, en matière d'éducation des enfants handicapés, pouvoir fournir un soutien individuel et des services appropriés [...] Cependant, le Comité souligne que l'étendue de l'inclusion peut varier. Des services et des options de programmes doivent être maintenus dans les cas où l'éducation inclusive est irréalisable dans un avenir immédiat ou si les capacités de l'enfant handicapé ne peuvent être complètement mises en valeur.

[...] Au cœur de l'éducation inclusive, on trouve un ensemble de valeurs, de principes et de pratiques visant à assurer une éducation sensée, efficace et de qualité non seulement aux enfants handicapés, mais encore à tous les enfants [...] L'inclusion peut comprendre toute une série de formules, du placement de tous les enfants handicapés dans une classe normale au placement dans une classe normale à des degrés variables d'inclusion comportant un certain pourcentage d'éducation spéciale. Il importe de comprendre que l'inclusion ne doit pas être interprétée ou pratiquée comme étant simplement l'intégration des enfants handicapés dans les classes normales, quels que soient leurs besoins et leurs difficultés. Une étroite collaboration entre les éducateurs chargés de l'éducation spéciale et ceux chargés de l'éducation ordinaire est essentielle. Les programmes

scolaires doivent être réévalués et refondus pour répondre aux besoins des enfants handicapés comme des enfants non handicapés. Les programmes de formation des enseignants et des autres professionnels du système d'éducation doivent être modifiés de manière à refléter pleinement les principes de l'éducation inclusive³¹⁸.

Enfin, le Comité a appris que les enfants ayant des besoins spéciaux sont souvent particulièrement vulnérables aux mauvais traitements et au délaissement – parfois au sein de leur famille et souvent de la part de leurs pairs. Yvette Ludwig a dit que les enfants ayant des besoins spéciaux sont fréquemment mal compris et considérés comme « différents », et peuvent par conséquent devenir plus facilement victimes d'intimidation et d'autres formes de marginalisation. Faye Mishna, de l'Université de Toronto, a également déclaré que les enfants ayant des difficultés d'apprentissage et des besoins spéciaux font l'objet d'actes d'intimidation plus souvent que les enfants n'ayant pas de besoins spéciaux. Un exemple récent de mauvais traitements dont les médias ont beaucoup parlé concerne un adolescent de 14 ans atteint de spina-bifida qui, à la fin de 2006 à Winnipeg, a été enfermé dans un hangar en flammes par des jeunes de son âge³¹⁹.

Dans son *Observation générale*, le Comité des droits de l'enfant a souligné que les filles handicapées pourraient être encore plus vulnérables à pareille discrimination et que les États devraient porter une attention particulière à cela afin d'assurer aux filles handicapées une protection adéquate, l'accès aux services qui conviennent et leur pleine inclusion dans la société. M^{me} Sudabeh Mashkuri, du Metro Action Committee on Violence Against Women and Children, a souscrit à ce principe. En effet, elle a dit que les filles handicapées sont victimes de quatre fois plus d'agressions sexuelles que la moyenne nationale.

Reconnaissant le fait que la santé et l'éducation relèvent largement de la compétence provinciale, le Comité n'en estime pas moins que le Canada doit respecter davantage la *Convention relative aux droits de l'enfant* en ce qui a trait aux enfants ayant des besoins spéciaux. **Le gouvernement fédéral doit inviter les provinces et les territoires à**

³¹⁸ Comité des droits de l'enfant, *General Comment No. 9*, par. 62, 63, 66 et 67. [traduction]

³¹⁹ Voir Joe Friesen, « Children Lock Disabled Teen in Burning Woodshed », *The Globe & Mail* [Toronto], 17 octobre 2006.

discuter d'une variété de questions concernant les enfants ayant des besoins spéciaux. Yude Henteleff a même proposé la création d'un comité fédéral-provincial-territorial qui travaillerait en consultation avec des ONG et qui disposerait de vrais pouvoirs pour assurer la mise en œuvre des solutions proposées. Comme le Comité des droits de l'enfant l'a dit dans son *Observation générale*, les États doivent concevoir et mettre en œuvre de manière efficace des politiques visant à garantir que les enfants handicapés et leurs tuteurs obtiennent l'attention et l'aide spéciales auxquelles ils ont droit. Cela ne pourra se produire au Canada sans une coopération poussée et de larges consultations.

Selon les témoignages qu'il a entendus, **le Comité est d'avis que ces consultations devraient porter aussi sur la question des ressources.** Le Comité des droits de l'enfant a dit que l'offre d'aide et de soins spéciaux devrait être le plus possible gratuite. **Les discussions entre les gouvernements devraient porter sur les meilleures pratiques en matière de modes de financement et s'accompagner de la proposition d'initiatives concrètes visant à améliorer la prestation de services aux enfants ayant des besoins spéciaux.**

Ces discussions devraient porter également sur les divers niveaux de services offerts dans chacune des provinces et chacun des territoires ainsi que sur la possibilité de l'harmonisation fondée sur l'examen des meilleures pratiques. Enfin, les consultations devraient porter sur la nécessité de la prestation efficace de services par des professionnels dûment formés dans le système scolaire et d'autres systèmes de soutien et de services destinés aux enfants, aussi bien que sur les programmes de sensibilisation pour les parents et les professionnels de la santé afin de les aider à déceler très tôt les cas d'enfants ayant des besoins spéciaux.

Le Comité voudrait que ce processus de consultation englobe les enfants ayant des besoins spéciaux eux-mêmes – et pas seulement les gouvernements, les groupes de défense, les scientifiques et les fournisseurs de services. Douglas McMillan, de l'IWK Health Centre, en Nouvelle-Écosse, a dit que la voix des enfants handicapés n'est pas entendue au Canada. Or, comme l'a fait remarquer le Conseil de la santé du Canada,

les programmes efficaces destinés aux jeunes les font participer à la détermination de leurs besoins, à la planification et à la prestation des services qui leur sont destinés³²⁰. Le Comité constate que lorsque les jeunes parlent, les stéréotypes peuvent être plus facilement évacués. Les enfants ayant des besoins spéciaux pourraient sans doute apporter une grande contribution à ce processus de consultation. Comme l'a dit Bridget Cairns, de la Prince Edward Island Association for Community Living : « C'est en effet ce que chaque parent avec un enfant handicapé souhaite : que leur enfant ait sa propre voix, et s'ils n'ont pas la capacité de prendre la parole, qu'on les aide à exprimer leur personnalité³²¹. »

RECOMMANDATION 16

En vertu des articles 2, 23, 24, 33, et 39 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, le Comité recommande que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux adoptent un meilleur processus pour améliorer la prestation de services aux enfants ayant des besoins spéciaux d'ici juillet 2008. Pour résoudre la crise immédiatement et de façon continue, les gouvernements devraient concevoir un processus de consultation des groupes de défense, des fournisseurs de services, des professionnels de la santé et des enfants ayant des besoins spéciaux. L'intervention précoce devrait constituer un élément clé de ces consultations.

³²⁰ Conseil canadien de la santé, *Leur avenir commence maintenant : Des choix sains pour les enfants et les jeunes au Canada*.

³²¹ Bridget Cairns, directrice, Prince Edward Island Association for Community Living, témoignage devant le Comité, 15 juin 2005.

Chapitre 15 - Article 2 :

Orientation sexuelle

Il n'y a rien dans la *Convention relative aux droits de l'enfant* qui porte précisément sur l'orientation sexuelle en ce qui a trait aux enfants. Toutefois, si l'article 2, qui interdit la discrimination, ne précise pas le motif de l'orientation sexuelle, il inclut néanmoins la mention « autre situation ». Les droits des enfants de minorité sexuelle sont donc protégés aux termes de cette rubrique : les États parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant, indépendamment de son orientation sexuelle.

La question des enfants ayant une orientation sexuelle autre que celle de la majorité est souvent passée sous silence dans le contexte plus large des conflits portant sur l'orientation sexuelle des adultes. Toutefois, un grand nombre d'enfants doivent y faire face au quotidien. Ces enfants sont souvent aux prises avec leurs propres peurs et leur désarroi et ils subissent la violence et les menaces de leurs pairs et même de leur propre famille.

Kristopher Wells, de l'Université de l'Alberta, a dit au Comité que selon l'une des seules études à avoir porté sur l'orientation et l'identité sexuelles des jeunes à l'échelle nationale, une analyse faite en 2004 qui portait sur 135 jeunes de 13 à 29 ans des quatre coins du pays, 3,5 p. 100 des répondants considéraient qu'ils faisaient partie d'un groupe de minorité sexuelle. De plus, 11 p. 100 des répondants avaient des doutes sur leur hétérosexualité puisqu'ils avaient déjà eu des expériences homosexuelles.

En ce qui a trait à l'acceptation de l'orientation sexuelle différente de la norme, 62 p. 100 des répondants ont dit être à l'aise ou tout à fait à l'aise avec les enjeux concernant les lesbiennes, gais, bisexuels et transgenres. En fait, comme l'a souligné Chris Buchner de GAB Youth Service de Vancouver, comme les homosexuels mâles adultes s'affichent de plus en plus dans notre société, les jeunes garçons ont tendance à afficher leur identité sexuelle à un plus jeune âge. Toutefois, l'acceptation de

l'homosexualité n'est pas universelle. M. Buchner a également souligné que le lesbianisme n'est pas aussi facilement accepté que l'homosexualité masculine et que les jeunes filles ne sont peut-être pas encore aussi à l'aise que les jeunes garçons de parler de leur orientation sexuelle.

Malgré le grand nombre de lesbiennes, gais, bisexuels ou transgenres dans notre société et le fait qu'un grand nombre de jeunes et d'adultes n'y voient pas de problème, la discrimination est très courante et se manifeste souvent par des actes de violence. Selon les constatations faites dans le cadre de l'Étude de l'ONU sur la violence contre les enfants, les jeunes de minorité sexuelle sont plus souvent victimes de harcèlement sexuel que les autres. Faye Mishna de l'Université de Toronto nous a dit que les lesbiennes, gais, bisexuels ou transgenres risquent beaucoup plus que les autres jeunes de faire l'objet de harcèlement dans les écoles et la collectivité en général. Dans un mémoire présenté au Comité, elle a souligné que 84 p. 100 des jeunes de minorité sexuelle faisaient l'objet de harcèlement verbal et que 25 p. 100 ont rapporté avoir fait l'objet de violence physique. Kristopher Wells a fait part de certaines statistiques, soulignant que 28 p. 100 des jeunes de 15 à 19 ans avaient été témoins d'actes de violence à l'égard de jeunes de minorité sexuelle. Il a souligné que cette violence visait en grande partie les jeunes garçons :

Nous constatons, particulièrement dans les écoles secondaires et chez les jeunes, que la plupart de la violence est dirigée contre les jeunes hommes, simplement parce que les jeunes lesbiennes ou les femmes qui se posent des questions sont souvent perçues comme étant au service des hommes. Elles sont perçues comme un objet de désir idéalisé.

Ce n'est pas menaçant pour la masculinité d'un jeune que de voir deux femmes s'embrasser, mais c'est une menace de voir deux hommes poser le même geste, ou de faire l'objet d'affection parce que c'est une menace directe contre lui, contre sa propre identité³²².

D'autres, comme Fiona Kelly, de l'Université de la Colombie-Britannique, et Chris Buchner ont signalé au Comité que les jeunes garçons et les jeunes filles de minorité

³²² Kristopher Wells, Département des études sur la politique d'éducation, Faculté de l'éducation, Université de l'Alberta, témoignage devant le Comité, 20 septembre 2006.

sexuelle faisaient autant l'objet d'intimidation, mais que cela ne s'exprimait pas de la même façon. Fiona Kelly a dit :

[J]e crois par ailleurs qu'il faut presque sortir du cadre de la sexualité pour comprendre l'intimidation à l'école et la manière dont les jeunes femmes sont victimes d'intimidation. Il s'agit dans tellement de cas de rectitude sexuelle, et si la jeune femme se déclare homosexuelle, et que, au bout du compte, elle représente une menace pour son sexe, alors l'intimidation est souvent de nature sexuelle. Il s'agit de l'affirmation de l'hétérosexualité ou du comportement sexuel adéquat par le harcèlement sexuel des jeunes femmes³²³.

Les répercussions de l'intimidation, tant physique que psychologique, peuvent être désastreuses pour les jeunes qui se sentent déjà marginalisés dans leur famille, à l'école et dans la société en général. Faye Mishna nous a dit que les jeunes de minorité sexuelle ont moins tendance à demander l'aide de leurs pairs, des professionnels de l'école ou de leurs parents parce qu'ils craignent une réaction homophobe et une plus grande victimisation. Les jeunes de minorité sexuelle ont davantage tendance à abandonner l'école ou les groupes de soutien, à fuguer et à se tourner vers les drogues ou l'alcool et même vers la prostitution pour contrer les stigmates, la honte, l'intimidation et la victimisation. Kristopher Wells a signalé au Comité que les jeunes de minorité sexuelle sont plus enclins à la dépression, qu'ils ont plus d'idées suicidaires ou qu'ils font davantage de tentatives de suicide : « Les statistiques sur le suicide sont absolument renversantes pour cette communauté; ces jeunes sont deux à trois fois plus susceptibles que leurs pairs hétérosexuels d'envisager et de tenter le suicide³²⁴. »

Les statistiques qui démontrent que de 11 à 35 p. 100 des jeunes de la rue se considèrent comme faisant partie de la minorité sexuelle illustrent bien les répercussions entraînées par cette marginalisation³²⁵. Chris Buchner a souligné que la difficulté de trouver un logement approprié pour ces jeunes sans abri expliquait en partie ce fort pourcentage. Il a souligné que bon nombre de programmes visant les jeunes de la rue ont des fondements chrétiens et que les jeunes de minorité sexuelle ne se sentaient pas à

³²³ Témoignage de Fiona Kelly.

³²⁴ Témoignage de Kristopher Wells.

³²⁵ *Ibid.*

l'aise dans ce contexte. L'organisme GAB Youth Services, qui s'occupe des jeunes de minorité sexuelle, a cherché à répondre aux besoins particuliers de ces jeunes. Les responsables se sont rendu compte que les jeunes garçons se présentaient en plus grand nombre dans les centres d'accueil, alors que les filles utilisaient les autres services disponibles. L'organisme a donc mis sur pied un groupe s'adressant uniquement aux filles.

Les témoins qui sont venus parler des jeunes de minorité sexuelle ont présenté bon nombre de propositions intéressantes en vue de régler ces problèmes et de permettre au Canada de mieux remplir ses obligations à l'égard des jeunes de minorités visibles aux termes de la Convention. Le Comité appuie l'insistance sur la **nécessité d'une plus grande intervention dans le système scolaire et d'une plus grande sensibilisation à l'égard des questions relatives à l'orientation sexuelle et au counselling pour les jeunes de minorité sexuelle et ceux qui ne sont pas sûrs de leur orientation.**

Kristopher Wells a dit au Comité que les conseillers pédagogiques étaient bien placés pour s'assurer que ces jeunes trouvent du soutien, qu'ils ont le counselling approprié et qu'ils peuvent accéder à d'autres types de ressources au besoin. Il a parlé d'une étude menée en Colombie-Britannique auprès de 77 jeunes, dont 39 p. 100 avaient avoué à un professeur ou un conseiller pédagogique être gai ou lesbienne. Il y a à l'école une importante possibilité d'intervention dans la vie des enfants qu'il ne faut pas sous-estimer. M. Wells a dit : « [s]i les jeunes n'ont pas de soutien à la maison, vers quoi se tournent-ils? Ils se tournent souvent vers leurs écoles, mais, s'ils n'ont pas de soutien dans leurs écoles, ils se tournent souvent vers la rue où ils tentent de trouver une source quelconque de soutien simplement pour survivre »³²⁶.

Toutefois, les interventions dans les écoles ne seront tout probablement pas suffisantes. Les jeunes de minorité sexuelle marginalisés continueront de passer à travers les mailles du filet et risquent encore de se retrouver dans la rue. **Le gouvernement fédéral devrait accorder un financement aux fournisseurs de services qui viennent en aide aux jeunes de la rue et tentent de leur trouver un abri, et il doit porter une**

³²⁶ *Ibid.*

attention particulière aux jeunes de minorité sexuelle pour les aider à retrouver leur équilibre.

RECOMMANDATION 16

En vertu de l'article 2 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, le Comité recommande que le gouvernement fédéral prenne des mesures pour combler les écarts importants au niveau des connaissances et des statistiques en ce qui a trait aux jeunes de minorité sexuelle et aux différences entre les sexes à cet égard.

RECOMMANDATION 17

En vertu de l'article 2 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, le Comité recommande que toutes les politiques et les stratégies du gouvernement fédéral relatives à la jeunesse tiennent compte des besoins particuliers des jeunes de minorité sexuelle.

Chapitre 16 - Articles 2 et 30 :

Les enfants autochtones

A. INTRODUCTION

Les articles 2 et 30 de la *Convention relative aux droits de l'enfant* sont les dispositions qui ont les répercussions les plus directes sur les droits des enfants autochtones au Canada. L'article 2 exhorte les États à respecter les droits qui sont énoncés dans la Convention et à les garantir à tout enfant, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation. Toutes ces catégories s'appliquent d'une façon ou d'une autre aux enfants autochtones.

L'article 30 est plus spécifique. Il précise l'importance de ne pas priver les enfants autochtones du droit d'avoir leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion ou d'employer leur propre langue en commun avec les autres membres de leur groupe.

Art. 30 Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques ou des personnes d'origine autochtone, un enfant autochtone ou appartenant à une de ces minorités ne peut être privé du droit d'avoir sa propre vie culturelle, de professer et de pratiquer sa propre religion ou d'employer sa propre langue en commun avec les autres membres de son groupe.

Au-delà de ces dispositions bien précises, tous les autres articles de la Convention s'appliquent également aux enfants autochtones comme à tous les autres enfants, sans rapport avec la collectivité dans laquelle ils vivent. Compte tenu du statut constitutionnel distinct des enfants autochtones³²⁷ au Canada, le gouvernement fédéral applique souvent

³²⁷ Comme le soulignent Pamela Gough, Cindy Blackstock et Nicholas Bala dans *La compétence et les modes de financement des organismes des Premières nations au service des enfants et des familles autochtones*, Centre d'excellence pour la protection et le bien-être des enfants, 2005, www.cccw-cepb.ca/DocsFra/JurisdictionandFunding30F.pdf : « Les expressions « Première nation » et « Indien » ont trait aux personnes définies et inscrites comme étant des « Indiens » selon la Loi sur les Indiens du Canada.

ces dispositions plus générales de façon différente. Par exemple, le gouvernement fédéral a prévu une clause de réserve relativement à l'article 21 de la Convention, tel que précisé dans la partie B1 du chapitre 4. Cette clause de réserve doit permettre d'assurer que les dispositions de la Convention qui exigent que les adoptions soient autorisées par les autorités compétentes, conformément à la législation applicable, n'empêchent pas la reconnaissance des formes de garde coutumière au sein des peuples autochtones du Canada. Le protocole d'entente signé par le gouvernement fédéral précise également que les mesures prises par le gouvernement en vue de mettre en œuvre la Convention au Canada doivent tenir compte des droits de la minorité prévus à l'article 30.

B. LES ENFANTS AUTOCHTONES AU CANADA

Les gouvernements provinciaux offrent des services de protection de l'enfance à la population canadienne en général, mais le gouvernement fédéral est responsable des « Indiens et des terres réservées pour les Indiens », aux termes du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*³²⁸, et finance les services offerts aux enfants et aux familles des Premières nations aux termes de la Directive 20-1. Ces services fournissent des services qui tiennent compte des différences culturelles aux enfants qui vivent dans les réserves et qui relèvent des Premières nations. Toutefois, ils doivent respecter les normes et lois provinciales. Certains services offerts aux enfants et aux familles des Premières nations ont été élargis et sont également offerts aux enfants qui ne vivent pas dans les réserves, mais dans les autres cas, ces derniers sont desservis par les autorités provinciales. Les enfants autochtones qui vivent à l'extérieur des réserves relèvent des autorités provinciales pour ce qui est de la garde et de la protection des enfants, bien que

L'expression « Indien inscrit » est souvent réservée à ces personnes. Le terme « Autochtone » est cependant plus vaste. Selon la *Loi constitutionnelle de 1982*, le peuple autochtone comprend les Indiens, les Inuits et les Métis. Toutefois, on utilise couramment aujourd'hui le terme « Autochtone » de façon à inclure les Indiens, inscrits ou non, les Inuits et les Métis. » Le Comité a tenté de respecter la terminologie des témoins et utilisé le mot « Autochtones » dans un sens large dans tout le rapport.

³²⁸ Bien que l'article 88 de la *Loi sur les Indiens* porte sur l'application des lois provinciales d'application générale aux peuples des Premières Nations : « Sous réserve des dispositions de quelque traité et de quelque autre loi fédérale, toutes les lois d'application générale et en vigueur dans une province sont applicables aux Indiens qui s'y trouvent et à leur égard, sauf dans la mesure où ces lois sont incompatibles avec la présente loi ou la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations* ou quelque arrêté, ordonnance, règle, règlement ou texte législatif d'une bande pris sous leur régime, et sauf dans la mesure où ces lois provinciales contiennent des dispositions sur toute question prévue par la présente loi ou la *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations* ou sous leur régime. »

certaines organismes offrant des services aux enfants et aux familles de Premières nations aient étendu leurs services pour tenir compte des enfants qui vivent à l'extérieur des réserves³²⁹.

De toutes les questions soulevées dans ce rapport, les graves préoccupations relatives aux enfants autochtones au Canada sont probablement celles qui ont été le plus soulignées par les témoins. Ces derniers ont souligné que les enfants autochtones représentaient l'une des catégories d'enfants les plus vulnérables et marginalisés au Canada et qu'ils étaient surreprésentés dans un grand nombre de secteurs. Comme le soulignaient les auteurs d'un mémoire présenté par Vision mondiale Canada, bien que le Canada se situe toujours parmi les premiers pays de l'indicateur du développement humain des Nations Unies, il tombe au 78^e rang lorsqu'on évalue le bien-être économique et social des peuples autochtones du Canada en particulier.

Un trop grand nombre d'enfants autochtones vivent dans la pauvreté et sont pris en charge par les systèmes de justice pénale pour les adolescents et de protection de l'enfance. Les enfants autochtones ont également beaucoup plus de problèmes de santé que les autres enfants du pays et l'on note entre autres des problèmes au niveau de la malnutrition, des infirmités, de la consommation de drogues et d'alcool et du suicide. Les *Observations finales* du Comité des droits de l'enfant soulève un grand nombre de préoccupations à l'égard des enfants autochtones. Le Comité de l'ONU a également consacré deux paragraphes à cette question :

Le Comité accueille avec satisfaction la Déclaration de réconciliation faite par le Gouvernement fédéral, dans laquelle le Canada a exprimé de profonds regrets pour les injustices historiques commises à l'encontre des Autochtones, en particulier dans le cadre du système des écoles résidentielles. Il prend également acte de la priorité accordée par le Gouvernement à l'amélioration des conditions de vie des Autochtones sur l'ensemble du territoire et des nombreuses initiatives prévues dans le budget fédéral depuis l'examen du rapport initial. Le Comité constate cependant avec inquiétude que les enfants autochtones continuent à rencontrer de nombreux problèmes, notamment à être victimes de

³²⁹ Sandra Ginnish, directrice générale des traités, de la recherche, des relations internationales et de l'égalité entre sexes, Affaires indiennes et du Nord Canada, témoignage devant le Comité, 5 juin 2006; Gough, Blackstock et Bala, *La compétence et les modes de financement des organismes des Premières nations au service des enfants et des familles autochtones*.

discrimination dans plusieurs domaines, avec bien davantage de fréquence et de gravité que leurs pairs non autochtones.

Le Comité invite instamment le Gouvernement à poursuivre ses efforts pour instaurer l'égalité des chances entre enfants autochtones et enfants non autochtones. À cet égard, il réitère en particulier les observations et recommandations liées à la répartition des terres et des ressources formulées par plusieurs organes de suivi des traités relatifs aux droits de l'homme du système des Nations Unies, parmi lesquels le Comité des droits de l'homme (CCPR/C/79/Add.105, par. 8), le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (A/57/18, par. 330) ou le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (E/C.12/Add.31, par. 18). Le Comité prend également note des recommandations de la Commission royale sur les peuples autochtones et encourage l'État partie à leur donner la suite voulue³³⁰.

En parlant du traitement réservé aux enfants autochtones du Canada, Brent Parfitt a dit «c'est un problème criant qui me fait profondément honte³³¹ ».

Les témoins ont repris les préoccupations des Nations Unies et exprimé de nombreuses frustrations à l'égard de la situation des enfants autochtones. Maxwell Yalden, ancien membre du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, a dit : « Nous contrevenons gravement [...] à la Convention relative aux droits de l'enfant dans la mesure où elle s'applique aux enfants autochtones³³². » Kearney Healy a dit « craindre que les gens ne soient pas disposés à prendre fait et cause pour le développement des enfants autochtones³³³. » Cindy Blackstock de la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières nations du Canada a présenté l'un des témoignages les plus convaincants sur les enfants autochtones. Elle a dit ce qui suit :

Au sein de la société canadienne, nous avons normalisé le risque auquel sont exposés les enfants autochtones. Nous ne contestons plus le fait que 30 p. 100 des enfants pris en charge sont Autochtones ou que 50 p. 100 des jeunes qui font l'objet d'exploitation sexuelle sont Autochtones. C'est comme s'il en avait toujours été ainsi, et nous supposons que telle est la situation au sein de la société, même lorsque nous avons le choix d'agir pour abaisser ces nombres. Nous avons normalisé la situation, de sorte

³³⁰ Comité des droits de l'enfant, *Observations finales*, par. 58 et 59.

³³¹ Témoignage de Brent Parfitt

³³² Témoignage de Maxwell Yalden

³³³ Témoignage de Kearney Healy

qu'elle ne nous frappe plus comme la tragédie qu'elle est en réalité. Chacun de ces jeunes devrait avoir toutes les chances possibles de faire une différence[.]

[L]e manque à gagner de la formule actuelle du financement fédéral [...] [est de] 109 millions de dollars par an pour les enfants des Premières nations dans les réserves. C'est un manque à gagner si l'on fait la comparaison avec ce dont bénéficient les enfants non autochtones. Il ne s'agit pas là de compenser les effets des pensionnats, mais de garantir que ces enfants ont la même possibilité de vivre dans leur famille en toute sécurité – 109 millions de dollars³³⁴.

Le Comité reconnaît que la protection des droits des enfants autochtones – et partant la protection de l'avenir des collectivités autochtones – est une question de première importance pour tous les Canadiens et de préoccupation fondamentale en ce qui a trait à la *Convention relative aux droits de l'enfant*. Les collectivités autochtones et non autochtones devront toujours coexister. On parle de « coexistence à perpétuité³³⁵ ». Pour tous ceux dont la vie est en cause, « [L]e prix à payer pour ne rien faire [...] est énorme³³⁶. » Cindy Blackstock a réitéré ce point en disant au Comité que « c'est notre propre crédibilité morale comme nation que nous risquons en ne faisant rien³³⁷. »

1. Questions relatives à la protection des enfants

Le gouvernement doit constamment faire le tri parmi les nombreuses priorités au sujet de son budget et il est difficile de prendre des décisions; il reste toutefois que les enfants victimes d'abus et de négligence devraient être en tête de ces priorités. Vous pouvez changer les choses et j'espère que le Canada le fera³³⁸.

L'un des thèmes les plus importants et les plus récurrents en ce qui a trait aux enfants autochtones est le grand nombre de ces enfants qui sont pris en charge par le système de

³³⁴ Cindy Blackstock, directrice exécutive, Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières nations du Canada, témoignage devant le Comité, 29 mai 2006.

³³⁵ L'honorable Andy Scott, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, témoignage devant le Comité, le 26 septembre 2005.

³³⁶ Jonathan Thompson, directeur, Développement social, éducation et langues. Assemblée des Premières nations, témoignage devant le Comité, 19 juin 2006.

³³⁷ Témoignage de Cindy Blackstock, 29 mai 2006.

³³⁸ *Ibid.*

protection de l'enfance. Un rapport publié par la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières nations du Canada en août 2005 a souligné qu'entre 1995 et 2001, le nombre d'enfants inscrits comme Indiens pris en charge par le programme de protection de l'enfance a augmenté de 71,5 p. 100 à l'échelle nationale³³⁹. Selon le rapport *Wen:de* déposé par cet organisme en 2005, il y a trois fois plus d'enfants des Premières nations pris en charge maintenant qu'il y en avait au plus fort de la période des pensionnats dans les années 1940³⁴⁰. Cindy Blackstock nous a dit qu'en mai 2005, 10,23 p. 100 de tous les Indiens inscrits étaient pris en charge par rapport à 0,67 p. 100 pour les enfants non autochtones³⁴¹. Selon Jennifer Lamborn de l'Association des femmes autochtones du Canada, de 30 à 40 p. 100 de tous les enfants pris en charge au Canada sont Autochtones. Les statistiques varient d'une province à l'autre. La situation est particulièrement grave en Colombie-Britannique où plus de la moitié des enfants en tutelle sont Autochtones³⁴², et en Saskatchewan ainsi qu'au Manitoba où 80 p. 100 des enfants pris en charge sont Autochtones³⁴³.

Cindy Blackstock et Jennifer Lamborn ont souligné que la pauvreté, le logement inadéquat et la toxicomanie sont les principaux éléments qui expliquent la surreprésentation des enfants autochtones dans le système d'aide sociale. Elles jugent toutefois que la formule de financement du gouvernement fédéral a aussi un rôle important à jouer. M^{me} Blackstock a fait savoir aux membres du Comité que si les provinces accordent généralement aux services d'aide à l'enfance le financement

³³⁹ Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières nations du Canada, *UNCRC Day of General Discussion: Children Without Parental Care – The Chance to Make a Difference for this Generation of Indigenous Children: Learning from the Lived Experience of First Nations Children in the Child Welfare System in Canada* (anglais), 16 août 2005, www.fncaringsociety.com/docs/UNCRCDaySeparatedChildren.pdf.

³⁴⁰ Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières nations du Canada, *Wen:de – Nous voyoons poindre la lumière du jour*, 2005, www.fncfcs.com/docs/WendeReport_f.pdf.

³⁴¹ Selon les données fournies dans le Plan d'action et de leadership sur le bien-être des enfants des Premières Nations préparé par l'Assemblée des Premières nations, un enfant autochtone sur 10 est pris en charge, alors que le taux est de 1 sur 200 dans la population non autochtone. D'après ce rapport, 27 000 enfants des Premières nations seraient pris en charge, alors que le gouvernement fédéral évalue à 9 000 le nombre d'enfants des Premières nations pris en charge dans les provinces. (Bill Curry, « Cash Not Solution to Natives' Plight: Prentice » *Globe and Mail*, 6 février 2007.)

³⁴² Témoignage de Fred Milowsky.

³⁴³ Témoignage de Cindy Blackstock, 29 mai 2006; Marilyn Hedlund, directrice exécutive, Services à l'enfance et à la famille, gouvernement de la Saskatchewan, témoignage devant le Comité, 19 septembre 2006.

nécessaire pour leur permettre d'épuiser toutes les solutions de rechange avant d'envisager de placer un enfant, le gouvernement fédéral n'offre pas un tel financement aux enfants des Premières nations et le placement devient donc la seule solution. Selon le rapport déposé en août 2005 par la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières nations du Canada, le financement que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien accorde pour chaque enfant aux organismes responsables des services à l'enfance et à la famille des Premières nations est de 22 p. 100 inférieur aux sommes moyennes versées par les provinces. Le rapport souligne que l'un des secteurs de financement les plus déficients est celui des « mesures les moins perturbatrices », une gamme de services officiels offerts aux enfants et aux jeunes qui risquent de faire l'objet de mauvais traitements pour leur permettre de rester chez eux en toute sécurité.

M^{me} Blackstock nous a dit :

Il est important de comprendre ce que permet de financer cette formule. Elle assure un financement illimité aux organismes de services à l'enfance des Premières nations, lorsqu'il s'agit de retirer les enfants de leur domicile familial. On suppose alors que le retrait est, bien sûr, effectué en dernier recours. C'est effectivement le cas pour tous les autres enfants du pays, mais pas pour les enfants des Premières nations dans les réserves, vu que le ministère n'accorde pratiquement aucun financement aux familles pour s'occuper comme il le faut de leurs enfants même si ce serait la chose à faire pour redresser la situation de ces enfants et aussi parce que c'est ce qu'il y a de plus sensé économiquement parlant. Beaucoup de ces organismes des Premières nations vous diront qu'il n'est pas difficile d'obtenir 300 \$ par jour pour placer un enfant dans un foyer nourricier, mais par contre essayer de donner 25 \$ à une famille pour qu'elle puisse nourrir l'enfant et le garder chez elle en toute sécurité, n'est pas possible en vertu de la formule actuelle³⁴⁴.

Le rapport du mois d'août 2005 souligne que le nombre d'enfants pris en charge pourrait être réduit si le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien fournissait un financement adéquat et soutenu des mesures les moins perturbatrices. Afin de tenter de trouver une solution à ces graves problèmes de financement, l'Assemblée des Premières Nations a fait parvenir à la Commission des droits de la personne, une plainte alléguant

³⁴⁴ Témoignage de Cindy Blackstock, 29 mai 2006.

que le gouvernement fédéral accorde systématiquement un financement insuffisant aux services d'aide à l'enfance dans les réserves³⁴⁵.

La Convention relative aux droits de l'enfant insiste tout particulièrement sur l'intérêt supérieur des enfants dans la détermination des modes de garde, tout en tenant compte des facteurs comme la culture, la santé et la sécurité. Des témoins ont affirmé que les communautés autochtones adoptent généralement des mesures de rechange permettant de garder les enfants proches de leur famille, cherchant d'abord une famille d'accueil dans la famille immédiate, puis dans la famille étendue et enfin dans la famille autochtone avant de passer à une famille non autochtone si aucune autre solution n'a pu être trouvée dans la collectivité³⁴⁶. Jonathan Thompson de l'Assemblée des Premières Nations a confirmé que bon nombre de collectivités autochtones n'encouragent pas l'adoption, tentant plutôt de garder l'enfant le plus longtemps possible sous le système de prise en charge en permettant les visites familiales, dans l'espoir d'une réunification éventuelle. Il nous a dit que ce n'était pas seulement une pratique traditionnelle, mais que le fait de garder ces enfants sous cette forme de responsabilité traditionnelle était moins coûteux que de les placer dans un foyer d'accueil ou de tenter de trouver de l'aide à l'extérieur de la collectivité. Dexter Kinequon des Services à l'enfance et à la famille autochtone de la bande indienne du Lac LaRonge nous a dit que des organismes de ce genre tentent de mettre au point des ressources au sein des collectivités pour que même si les enfants ne sont pas placés dans leur propre collectivité, ils peuvent à tout le moins être élevés dans la culture et la structure de bande qu'ils connaissent. Cindy Blackstock a souligné que les services à l'enfance et à la famille des Premières nations ont pu établir que les enfants des Premières nations qui vivent dans les réserves sont trois ou quatre fois plus susceptibles d'être placés dans leur collectivité ou dans leur famille étendue que les enfants qui vivent à l'extérieur des réserves.

Il est souvent très difficile d'évaluer les différents facteurs qui assurent l'intérêt supérieur de l'enfant. Toutefois, le Comité tient à souligner que cela doit être le principal

³⁴⁵ *Plan d'action et de leadership sur le bien-être des enfants des Premières Nations*, Assemblée des Premières Nations, www.afn.ca/misc/afn-child.pdf.

³⁴⁶ Témoignage de Carrie Vandenberghe, Dakota Ojibway Child and Family Services, 19 septembre 2006.

critère dont il faut tenir compte lorsque vient le temps de placer un enfant qui est en danger. La culture n'est qu'un élément dans cette évaluation.

Toutefois, malgré les efforts visant à trouver des solutions de rechange et des formes traditionnelles de services de garde, les enfants autochtones sont toujours beaucoup plus nombreux que les autres enfants canadiens à être pris en charge par les services de protection de l'enfance. Ce n'est pas là une situation idéale, tant du point de vue social et culturel que du point de vue économique. Cindy Blackstock a cité le rapport *Wen:de* et signalé aux membres du Comité que les besoins des enfants autochtones au niveau des services de protection de la jeunesse sont deux fois plus élevés que pour les enfants non autochtones, mais que l'allocation quotidienne versée aux familles d'accueil vivant dans les réserves est inférieure à celle qui est accordée aux autres familles d'accueil. Dexter Kinequon a souligné qu'il n'existe presque aucune ressource au niveau des services à domicile afin d'aider les familles à se reprendre en main pour pouvoir s'occuper de leurs enfants. Le chef Angus Toulouse de l'Assemblée des Premières Nations nous a également dit que certaines collectivités de Premières nations offrent des services d'aide à l'enfance, mais que l'Assemblée estime que plus de 250 collectivités de Premières nations n'ont pas accès à des services de garde réglementés au sein de la communauté. Ceux qui offrent des services de garde et de développement de la petite enfance ne peuvent compter sur le financement dont ils auraient besoin pour le faire, ce qui signifie qu'il y a insuffisance de services et d'espaces, particulièrement pour les enfants qui ont des besoins spéciaux. Comme l'ont fait remarquer Cindy Blackstock et le chef Jamie Gallant du Native Council of Prince Edward Island, en plus de l'inefficacité du programme de protection de l'enfance dans les réserves, il faut tenir compte du fait que bon nombre de travailleurs sociaux et autres intervenants de première ligne travaillant dans les collectivités autochtones ne sont pas autochtones et n'ont pas la formation nécessaire pour comprendre la langue et la culture des Autochtones. Ces restrictions entraînent donc une marginalisation encore plus poussée des enfants dont ils s'occupent.

Cindy Blackstock et Jonathan Thompson ont souligné que le grand nombre d'enfants autochtones pris en charge par le système de protection de l'enfance a des répercussions sur le niveau de vie des enfants autochtones en général, tant en ce qui a trait aux taux de

réussite scolaire, à la dépendance à l'égard de l'aide sociale, aux problèmes de santé et à l'accroissement des problèmes de santé et de l'association au système judiciaire. Toutes ces conséquences ont d'importantes répercussions sur la vie des enfants autochtones et sur la société en général.

La question du maintien de la culture dans le contexte de la protection des enfants fait l'objet d'un important débat dans les collectivités de Premières nations, parmi les responsables de la protection de l'enfance et dans les familles d'accueil. Certains témoins ont particulièrement insisté sur la sécurité et le bien-être de l'enfant. Le Comité reconnaît que **la préservation de la culture autochtone est très importante pour les nouvelles générations d'enfants autochtones. La préservation de la culture est également un aspect important de la *Convention relative aux droits de l'enfant*. Les initiatives visant à préserver les valeurs culturelles, les traditions et la langue sont tout particulièrement importantes lorsqu'on parle de la protection des enfants et de l'éducation.**

Merv Bernstein, protecteur des enfants de la Saskatchewan, nous a dit qu'il encourageait les autorités à « respecter les identités culturelles et à être ouverts à cette question de culture, mais pas au risque de compromettre les intérêts, la sécurité et la protection de l'enfant. Ce sont là des droits fondamentaux que mérite chaque enfant de la province, quelles que soient sa culture et sa race³⁴⁷. » Deb Davies nous a dit que la Saskatchewan Foster Families Association

[se débat dans son] travail de planification à propos d'enfants dont on nous dit qu'il en va de leurs meilleurs intérêts de les renvoyer dans leur famille naturelle. Comme vous le mentionniez, à partir de quel moment l'enfant a-t-il le droit de dire, quand il a vécu l'éclatement à répétition de sa famille : « Je veux quelque chose de permanent, de sûr ». Nous estimons que les enfants appartiennent à leur famille et à leur milieu d'origine, à condition toutefois qu'ils y soient en sécurité. Les enfants méritent de connaître la régularité et la sécurité, mais la sécurité d'abord et avant tout³⁴⁸.

³⁴⁷ Témoignage de Merv Bernstein.

³⁴⁸ Deb Davies, Directrice exécutive, Saskatchewan Foster Families Association, témoignage devant le Comité, 19 septembre 2006.

D'autres témoins insistent sur le volet culturel et communautaire de l'éducation de l'enfant. Marilyn Hedlund du gouvernement de la Saskatchewan nous a dit que :

Quand on songe aux meilleurs intérêts de l'enfant et à la façon de promouvoir son bien-être, il est difficile de ne pas tenir compte également des intérêts de la famille et de la dimension culturelle, même si je comprends bien qu'il faut mettre l'accent sur la sécurité, sur le bien-être et sur les meilleurs intérêts de l'enfant³⁴⁹.

Dexter Kinequon a réaffirmé ce point de vue :

Le défenseur des enfants de la Saskatchewan (Saskatchewan Children's Advocate) a rapporté en 2000 que trois enfants autochtones sur quatre sont placés dans des foyers d'accueil non autochtones. Nous croyons que c'est là une violation flagrante des articles 20 et 30 de la Convention. La raison généralement évoquée pour justifier cet état de choses est qu'il en va de l'intérêt des enfants. Le sens de « meilleur intérêt » a été défini dans plusieurs décisions des tribunaux. Il est rare, toutefois, que le principe de continuité culturelle pour l'enfant exerce une influence dans le choix du foyer d'accueil pour l'enfant. La sécurité et le manque de ressources appropriées sont les raisons les plus souvent évoquées pour justifier le non-respect de la Convention. Nous croyons que les Premières nations ont le droit de déterminer ce qui est dans le meilleur intérêt pour l'enfant autochtone³⁵⁰.

En définitive, tous ces témoins reconnaissent qu'il est important d'assurer la sécurité de l'enfant et de voir à ce qu'il soit élevé dans la culture autochtone. Le Comité est d'accord avec les propos des témoins, comme Elspeth Ross, qui affirmé que **les autorités doivent tenter de trouver des moyens pour offrir une famille permanente dévouée aux enfants autochtones pris en charge, tout en voyant à ce qu'ils ne perdent pas leur lien avec leur culture et leur communauté.** C'est la base même de la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

Jennifer Lamborn et Cindy Blackstock ont insisté sur un moyen important qui permettrait d'accomplir ce but. **Le gouvernement fédéral devrait accroître le financement relatif aux « mesures les moins perturbatrices ». Ce sont là des**

³⁴⁹ Témoignage de Marilyn Hedlund

³⁵⁰ Dexter Kinequon, directeur exécutif, Bande indienne du lac La Ronge, Services à l'enfance et à la famille autochtone, témoignage devant le Comité, 19 septembre 2006.

programmes qui offrent de l'aide aux parents afin de créer des conditions qui permettront aux enfants de rester chez eux dans un environnement sûr. Plutôt que d'offrir des fonds uniquement à des fins d'adoption, le gouvernement fédéral devrait tenir compte des lois provinciales en matière d'aide sociale qui prévoient qu'on doit épuiser toutes les solutions possibles avant de soustraire un enfant de son foyer. Cindy Blackstock a souligné que pour ce faire, les responsables de la protection de l'enfance doivent apprendre à faire preuve d'une certaine flexibilité au niveau des dispositions.

Par exemple, il peut y avoir une norme du gouvernement provincial qui dicte que l'enfant ne peut pas partager une chambre. Je ne sais pas ce qu'il en est pour vous, mais pendant 14 ans, ma sœur a dormi dans le lit sous le mien, et ce n'est pas un problème de sécurité pour beaucoup d'enfants. Pourquoi ne pas modifier cette règle si cela pouvait permettre à un enfant de rester chez lui³⁵¹?

Cette approche exigera également que nous mettions davantage l'accent sur la prévention et l'intervention précoce, qui sont deux autres secteurs qui n'obtiennent pas un financement adéquat du gouvernement fédéral, pour les enfants vivant dans les réserves. Merv Bernstein a dit au Comité qu'à l'heure actuelle, les fonctionnaires « doivent quasiment attendre qu'une situation de crise survienne pour pouvoir intervenir³⁵². » Le Comité appuie le concept **du financement pour les mesures les moins perturbatrices qui, de concert avec un accent plus soutenu à l'égard de la prévention et de l'intervention précoce, pourrait constituer l'un des moyens les plus efficaces pour garantir que les enfants autochtones qui ont besoin de protection disposent des soins les plus appropriés et qu'ils ne perdent pas les liens avec leur culture et leur collectivité. Il conviendrait d'insister tout particulièrement sur la primauté des droits des enfants dans ce contexte.**

³⁵¹ Témoignage de Cindy Blackstock, 29 mai 2006.

³⁵² Témoignage de Merv Bernstein.

2. Niveau de vie

La pauvreté ainsi qu'un faible niveau de vie sont deux autres préoccupations importantes en ce qui a trait aux enfants autochtones au Canada. Le Rapport de 2006 de Campagne 2000 sur la pauvreté chez les enfants au Canada souligne qu'environ 60 p. 100 des enfants autochtones de moins de six ans et 40 p. 100 des enfants autochtones qui vivent à l'extérieur des réserves vivent dans la pauvreté. Ces chiffres sont deux fois plus élevés que ceux qui portent sur les enfants non autochtones. Dans les communautés de Premières nations, un enfant sur quatre vit dans la pauvreté.

Jennifer Lamborn nous dit que 44 p. 100 des logements situés dans les réserves sont jugés inadéquats, alors que le Rapport de 2005 sur la pauvreté chez les enfants au Canada souligne qu'environ 25 p. 100 des enfants autochtones vivant à l'extérieur des réserves vivent dans des conditions matérielles très précaires, comparativement à 13 p. 100 de l'ensemble des enfants du Canada. Le surpeuplement dans ces communautés est deux fois plus élevé que dans la population canadienne en général et près de la moitié des logements autochtones sont contaminés par les moisissures³⁵³.

Jonathan Thompson nous a dit ce qui suit : « Quels que soient l'étonnement qu'ils provoquent et la détresse qu'ils évoquent, les chiffres sont connus depuis un certain temps déjà, mais le gouvernement n'a pas agi. Se pourrait-il que la question ne soit pas assez intéressante? Je ne sais pas où réside le problème³⁵⁴. »

En ce qui a trait aux conditions de vie, tant dans les réserves qu'à l'extérieur des réserves, le Comité souligne que **la pauvreté est au cœur de la majorité des problèmes touchant les enfants autochtones et les collectivités autochtones en général**. Dans son témoignage, Sandra Ginnish a dit au Comité qu'en 2005, the gouvernement avait annoncé l'affectation de 295 millions de dollars sur cinq ans pour financer des logements additionnels, des rénovations et l'ajout de nouvelles infrastructures dans les collectivités de Premières nations au Canada. L'objectif est de construire 6 400 logements et en rénover 1 500 autres. Malgré cette initiative, le Comité tient à rappeler que la pauvreté

³⁵³ Campagne 2000, *Rapport de 2006*.

constitue un problème urgent et global aux termes de la *Convention relative aux droits de l'enfant*. Tous les niveaux de gouvernement doivent collaborer avec les dirigeants autochtones pour les encourager à faire encore plus afin d'améliorer les conditions de vie dans les réserves comme à l'extérieur des réserves. **Nous devrions prévoir un financement plus important qui permettrait d'accroître le nombre de logements et de rehausser les subventions au logement afin d'assurer la protection à long terme des droits des enfants autochtones au Canada.**

Il faudrait également que ces organismes travaillent en collaboration pour accroître le développement économique dans les réserves. Le chef Angus Toulouse a parlé de la nécessité de créer des possibilités d'emploi dans les réserves pour que les jeunes aient l'occasion et la possibilité de rester dans les réserves s'ils le désirent :

[L]a majorité des jeunes me rappelle toujours qu'il nous faut du développement économique pour créer des occasions d'emploi, pour qu'ils puissent demeurer et s'occuper de leurs parents, et continuer d'être eux-mêmes. Ils veulent s'assurer que leurs enfants connaissent leur culture, leur langue, leurs cérémonies et leurs traditions[.]

Les Premières nations souhaitent donner à leurs jeunes l'occasion de revenir, une fois leurs études faites et une expérience acquise dans leur domaine, pour offrir des services à la communauté avec des aptitudes et des titres scolaires accrus.

Ce ne sont pas tous les jeunes qui veulent aller en ville. Il y a une demande extraordinaire de logements au niveau communautaire. Ce ne sont pas tous des aînés ou des gens qui ne reviennent pas. La demande provient de jeunes qui se sont établis, sont fiancés et sont sur le point de se marier, ou qui sont déjà mariés, et qui ne souhaitent pas quitter la région. Les jeunes sont plus nombreux dans les réserves qu'en dehors de celles-ci³⁵⁵.

Jonathan Thompson nous a dit que:

Malheureusement, cela prend souvent une tragédie pour que les autorités décident d'agir. [...] Il faut de l'argent, mais le simple fait d'injecter de l'argent n'est pas utile. Il faut comprendre pourquoi la situation existe, en saisir les raisons fondamentales. Ensuite, il faut s'y attaquer. Ce genre de

³⁵⁴ Témoignage de Jonathan Thompson.

³⁵⁵ Chef Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, Assemblée des Premières nations, témoignage devant le Comité, 19 juin 2006

mesure, malheureusement, ne se concrétisera probablement pas du jour au lendemain³⁵⁶.

3. Santé

Dans ses *Observations finales*, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies a dit se préoccuper au plus haut point des questions portant sur la santé des enfants autochtones. Il a parlé du manque de programmes de santé universels et accessibles dans les communautés rurales et du Nord, ainsi que pour les enfants des communautés autochtones et s'est dit tout particulièrement préoccupé du très grand nombre de cas de mort subite du nourrisson et de l'ensemble des troubles causés par l'alcoolisation foetale parmi les enfants autochtones. Il s'est également inquiété du fort taux de mortalité chez les peuples autochtones et du taux élevé de suicides et d'abus d'alcool ou d'autres drogues chez les jeunes autochtones. Le Comité de l'ONU a souligné que les taux de suicide et de diabète parmi les jeunes autochtones étaient parmi les plus élevés au monde.

Nous avons entendu des témoignages relatant ces préoccupations. Jonathan Thompson nous a dit que 12 p. 100 de tous les enfants des Premières nations avaient des incapacités et des besoins spéciaux. C'est un pourcentage bien supérieur à ce que l'on retrouve dans le reste de la population et c'est un problème particulièrement important, puisque ces enfants doivent être envoyés à l'extérieur des réserves pour recevoir un traitement adéquat. Dans un mémoire transmis au Comité sénatorial, Yude Henteleff a souligné le très fort taux de trouble du spectre de l'alcoolisation fœtale chez les enfants et les jeunes autochtones, un taux environ 10 fois plus élevé que ce que l'on retrouve chez les enfants non autochtones. De nouvelles recherches indiquent que ces enfants peuvent atteindre le même niveau de développement que les autres enfants s'ils font l'objet d'une stimulation mentale et de soins psychologiques constants au cours des deux premières années de leur vie, mais ce genre de traitement est beaucoup moins probable pour les enfants qui vivent dans une réserve. Santé Canada a également lancé dernièrement une Initiative sur le diabète chez les Autochtones. Le Programme de prévention et de promotion auprès des Métis, des Autochtones hors réserve et des Inuits en milieu urbain fournit des fonds assortis de délai pour les projets de prévention du diabète et de

³⁵⁶ Témoignage de Jonathan Thompson.

promotion de la santé et il dessert les Métis, les Autochtones vivant à l'extérieur des réserves et les Inuits vivant dans les villes.

Billie Schibler et Cindy Blackstock ont également souligné le nombre alarmant de suicides chez les jeunes. M^{me} Blackstock nous a dit que le suicide chez les jeunes n'était pas nécessairement courant dans toutes les communautés, mais qu'il représentait un problème très grave dans bon nombre d'entre elles. Elle nous a dit par exemple qu'en Colombie-Britannique, 90 p. 100 des suicides enregistrés s'étaient produits dans 10 p. 100 des collectivités de Premières nations. Sandra Ginnish et Havelin Anand du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien nous ont parlé des programmes du gouvernement fédéral qui visent à résoudre ces problèmes. Le gouvernement travaille avec les organismes autochtones nationaux depuis 2005 afin de développer un cadre pour la mise sur pied d'une stratégie nationale de prévention du suicide chez les jeunes autochtones, laquelle réunira des programmes de prévention, d'intervention précoce et de réponse. Ce cadre devait être mis en œuvre à l'automne 2006, mais le Comité n'a entendu parler d'aucune mesure prise à cet égard. Le gouvernement fédéral s'est également entretenu avec des organismes autochtones dans le but de mettre au point une stratégie d'engagement des jeunes visant à déterminer quelles sont, selon les jeunes, les mesures les plus aptes à prévenir le suicide

Afin de remplir les obligations du Canada aux termes de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, nous devons offrir davantage de services de santé dans les réserves, à la fois pour voir à ce que les enfants qui ont des besoins spéciaux ne deviennent pas des enfants ayant besoin de protection et devant être pris en charge, et pour nous assurer que les familles n'ont pas à se déplacer loin de leur communauté pour obtenir les services dont elles ont besoin. Dexter Kinequon a souligné l'importance pour Santé Canada de voir à ce que les services de santé puissent intervenir rapidement et travailler avec les enfants dans leur propre foyer, plutôt que de devoir les prendre en charge en temps de crise. Des services de soutien à domicile devront également être offerts pour garantir que les familles et les enfants ne seront pas obligés de se rendre dans d'autres centres pour obtenir de tels services. Il nous a parlé de certains cas dans lesquels des enfants et des jeunes doivent être envoyés à l'extérieur pour être

traités et nous a raconté comment, au cours des quelques semaines suivant leur retour à la maison, sans appui sur place, ils retombent souvent vite dans la condition dans laquelle ils se trouvaient avant. « Si aucun changement n'est effectué à la maison, il est difficile d'amener l'enfant à modifier son comportement³⁵⁷. » **Il faudrait encourager les professionnels de la santé autochtones à s'impliquer davantage dans l'offre de services dans les réserves** afin d'assurer la compréhension et la continuité culturelles³⁵⁸.

Marlene Peters de la Première nation de Long Plain souligne que ces professionnels devraient recevoir une formation sur les questions qui intéressent tout particulièrement les communautés de Premières nations, comme le trouble du spectre de l'alcoolisation fœtale. **Le Comité a également hâte de connaître les répercussions de la stratégie d'engagement des jeunes dans la lutte contre le suicide, ainsi que le statut actuel de la Stratégie nationale autochtone de prévention du suicide chez les jeunes qui devait être mise sur pied à l'automne 2006.**

4. Éducation et culture

Bon nombre de témoins ayant comparu devant le Comité ont parlé de la mauvaise qualité des programmes d'éducation offerts aux enfants autochtones et de la disparition progressive des langues et cultures traditionnelles, tant dans les réserves qu'à l'extérieur.

Les statistiques indiquent un taux de décrochage extrêmement élevé chez les jeunes autochtones. Le chef Angus Toulouse nous a fait savoir que selon les données du recensement de 2001, seulement 31 p. 100 des jeunes des Premières nations de 15 à 24 ans avaient un diplôme d'études secondaires ou un certificat, comparé à 58 p. 100 pour les non-Autochtones. Parmi ceux de 20 à 24 ans, 43 p. 100 des jeunes autochtones n'avaient pas de diplôme d'études secondaires, alors que les chiffres étaient de 16 p. 100 chez les non-Autochtones³⁵⁹. Le chef Dennis Meeches de la Première nation de Long Plain a souligné que même si les Premières nations exerçaient le contrôle sur les écoles,

³⁵⁷ Témoignage de Dexter Kinequon

³⁵⁸ Témoignage de l'honorable Carolyn Bennett, ministre de la Santé, 16 mai 2005.

³⁵⁹ « Improving Primary and Secondary Education on Reserves in Canada », Caledon Institute of Social Policy, octobre 2006.

elles faisaient face à de graves problèmes au niveau du financement³⁶⁰ et du décrochage. Les communautés de Premières nations font de nombreux efforts pour tenter de trouver de nouvelles façons de présenter les programmes d'éducation et de régler la situation.

Marilyn McCormack, procureure adjointe des enfants et des jeunes à Terre-Neuve, a dit au Comité que l'un des principaux problèmes en ce qui a trait à l'éducation pour les jeunes autochtones, c'est que le système d'éducation, même dans les réserves, ne tient pas compte de la culture et que les jeunes abandonnent l'école parce que le programme qui y est offert ne répond pas suffisamment à leurs besoins en ce qui a trait au niveau de vie et à la culture. Le chef Angus Toulouse a présenté une opinion semblable et précisé que les jeunes autochtones ressentent vivement le besoin d'un programme tenant compte de leur culture : « [B]on nombre de nos enfants rappellent maintenant aux adultes : vous ne pouvez nous oublier et ne pas nous donner des cours de langue dans nos écoles des Premières nations³⁶¹. » Un étudiant ayant comparu devant le Comité au Nouveau-Brunswick a rappelé l'importance de la culture dans le domaine de l'éducation pour les jeunes. Il a dit :

[S]ur le plan de l'enseignement culturel, chez nous ce sont les anciens qui parlent encore couramment la langue, mais ils sont déjà âgés, autour de 50, 60 et 70 ans. Pour enseigner la langue dans une école ordinaire, il leur faudrait un baccalauréat ou quelque chose du genre, mais je trouve qu'à leur âge, ils devraient en être dispensés pour enseigner la langue. Ils ne vont pas faire ces études-là pour enseigner la langue et je pense qu'ils devraient être autorisés à enseigner, avec peut-être une vérification de leurs antécédents ou quelque chose. Si l'on n'agit pas très vite, alors ce sera une perte totale de la culture³⁶².

Cheryl, une jeune Ojibwa née à Toronto où elle a grandi, a dit essentiellement la même chose :

Les enfants et les adolescents autochtones doivent apprendre à connaître leur culture et leur langue pour survivre. Si le cycle continue et que la culture et la langue autochtones ne sont pas réenseignées aux enfants et

³⁶⁰ Le financement offert par le gouvernement fédéral aux écoles des réserves est le même que celui offert aux écoles provinciales de niveau comparable.

³⁶¹ Témoignage de Angus Toulouse

³⁶² Possesom Paul, témoignage devant le Comité, 14 juin 2005.

aux adolescents, ce sera peut-être perdu à jamais, et les jeunes n'auront plus leur propre caractère ethnique.

Les enfants et adolescents autochtones d'aujourd'hui doivent apprendre leur véritable histoire parce que cela peut leur sauver la vie et les aider à se trouver une identité et à réussir dans le vrai monde. Leur héritage doit être réanimé pour que la prochaine génération puisse transmettre sa culture et sa langue.

Si les enfants et adolescents autochtones pouvaient apprendre leur histoire, leur culture et leur langue véritables, ils deviendront des êtres équilibrés du point de vue mental, physique, émotif et spirituel. Cela en fera des êtres entiers qui ne se tourneront pas vers l'alcool ou la drogue pour se cacher, mais qui se lanceront sur un nouveau chemin pour améliorer leur culture en vue des générations à venir³⁶³.

Le Comité en est venu à la conclusion que pour respecter l'article 30 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, il faut insister sur la culture dans les écoles des collectivités autochtones. Kristen Sellon du Charles J. Andrew Youth Treatment Centre à Sheshatshiu, Labrador, a insisté sur la nécessité d'engager davantage d'enseignants autochtones. Les enfants et les jeunes doivent apprendre leurs langues traditionnelles, pas seulement à la maison, mais dans le cadre de leur programme scolaire. **Pour répondre officiellement aux préoccupations des jeunes autochtones à l'égard de la perte de leur culture, il faudrait que les Autochtones participent à l'élaboration des programmes d'études et que les enseignants autochtones dans les classes soient plus nombreux.. Ces enseignants seraient bien placés pour voir à ce qu'il existe des programmes axés sur la culture. Le gouvernement fédéral devrait travailler avec les responsables des Premières nations et les ministres provinciaux et territoriaux de l'éducation pour discuter des meilleures façons d'encourager les Autochtones à devenir enseignants et à travailler dans les réserves où ils peuvent faire beaucoup pour les jeunes autochtones. Les enseignants autochtones devraient aussi avoir des chances égales de trouver un emploi dans des écoles situées hors des réserves. L'accès à l'éducation est un élément clé qui a des répercussions sur la vie et l'avenir des jeunes. Les dirigeants des Premières nations et tous les niveaux du gouvernement fédéral devraient appliquer les**

³⁶³ Cheryl, témoignage devant le Comité, 29 janvier 2007.

principes inscrits dans la *Convention relative aux droits de l'enfant* pour arriver à apporter de tels changements.

5. Conflits de compétences

Il est clair que les conflits de compétences nuisent considérablement à la protection des droits des enfants autochtones et à la gestion de leur prise en charge. Brent Parfitt a dit au Comité que la façon dont le Canada traite les enfants autochtones est

inexcusable [...] et qu'elle a beaucoup à voir avec notre système fédéral.

Il y a la loi fédérale sur les Indiens ainsi que les législations provinciales qui portent sur les questions liées à la protection des enfants, et ces deux séries de lois ne semblent pas aller de pair. Les enfants autochtones continuent de passer entre les mailles du filet, et cela ne devrait pas arriver à notre époque³⁶⁴.

Dans son rapport publié en août 2005, la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières nations du Canada a mis l'accent sur cette préoccupation, signalant que les conflits de compétences érodent considérablement le bien-être des enfants autochtones vivant dans des réserves. C'est aussi ce qu'a conclu le rapport *Wen: de* qui cite une enquête révélant que les 12 agences de services à l'enfance et à la famille des Premières nations de tout le pays ont été confrontées à 393 conflits de compétences au cours de la dernière année. La résolution de chaque incident a nécessité en moyenne 54,25 heures-personnes. Fait intéressant, les conflits les plus fréquents étaient ceux opposant des ministères fédéraux, lesquels représentent 36 p. 100 du total. De plus, 27 p. 100 des conflits sont survenus entre des ministères provinciaux et 14 p. 100, entre le gouvernement fédéral et un gouvernement provincial. Melanie Pritchard, de la Première nation Long Plain, a dit au Comité que les prestataires des services destinés aux enfants « doivent constamment lutter³⁶⁵ ».

³⁶⁴ Témoignage de Brent Parfitt.

³⁶⁵ Melanie Pritchard, Première nation Long Plain, témoignage devant le Comité, 18 septembre 2006. [traduction]

Les conséquences de ces conflits peuvent être désastreuses. Dexter Kinequon a dit au Comité que « [l]es différends entre les gouvernements et les ministères sur le plan juridique, des responsabilités financières et des mandats ont abouti à un fouillis de programmes et des services compliqués et fragmentés³⁶⁶ ». Ces différends ont non seulement des répercussions négatives sur la prestation des services dans l'ensemble, mais ils vont souvent à l'encontre des intérêts des enfants autochtones. Un certain nombre de témoins ont mentionné des cas où le dossier d'un enfant s'est fait balloter d'une agence ou d'un ministère à l'autre, alors qu'il n'y avait personne pour prendre soin de l'enfant. Le Comité trouve cette situation inacceptable.

Le Comité estime que **l'une des premières étapes à franchir afin d'offrir des solutions aux enfants autochtones consiste à établir des conditions favorisant la collaboration entre tous les ordres de gouvernement ainsi qu'avec les dirigeants des Premières nations à l'égard des questions autochtones.** Le chef Dennis Meeches a indiqué que les gouvernements doivent trouver des moyens d'empêcher « le ballottage entre les diverses autorités³⁶⁷ » des dossiers liés aux enfants. Cindy Blackstock et Rita Karakas, d'Aide à l'enfance – Canada, ont dit que, au lieu de se cacher derrière des dilemmes de compétences, le gouvernement devait collaborer avec les dirigeants des Premières nations et les gouvernements provinciaux et territoriaux, et les encourager à élaborer des solutions concrètes s'inspirant de la *Convention relative aux droits de l'enfant* en vue de protéger et de faire respecter les droits des enfants autochtones. En ce qui a trait au bien-être des enfants, Kathy Vandergrift et Cindy Blackstock ont réitéré les recommandations formulées dans le rapport *Wen: de*, indiquant que **les diverses autorités devraient veiller avant tout au bien-être et à la sécurité des enfants dans la résolution des conflits de compétences. Elles ont prôné le principe de l'enfant d'abord (« principe de Jordan »), selon lequel le gouvernement qui reçoit le premier une demande de financement pour des services destinés à un enfant autochtone est tenu d'en assumer le coût lorsque des services comparables sont offerts aux enfants**

³⁶⁶ Témoignage de Dexter Kinequon.

³⁶⁷ Chef Dennis Meeches, Première nation Long Plain, témoignage devant le Comité, 18 septembre 2006. [traduction]

non autochtones.

6. Les enfants autochtones vivant hors réserve

Des témoins ont dit au Comité qu'il faudrait aussi surveiller de près la situation des enfants autochtones vivant hors réserve. Dans son rapport de 2005 sur la pauvreté des enfants, l'organisme Campagne 2000 a signalé que 69 p. 100 des Autochtones vivent hors réserve et que 50 p. 100 d'entre eux habitent dans des centres urbains. Le chef Dennis Meeches a dit au Comité que beaucoup de familles et de jeunes autochtones émigrent à la ville, d'une part, à cause de la pénurie de logements dans les réserves et, d'autre part, pour bénéficier de meilleurs débouchés en matière d'éducation et d'emploi.

Pourtant, le chef Jamie Gallant a indiqué qu'il n'existe pas suffisamment de ressources, de programmes et de services destinés aux enfants autochtones non inscrits ou vivant hors réserve, et que la situation des jeunes et des familles vivant hors réserve n'est pas toujours enviable. Dans les grands centres urbains, près de la moitié des enfants autochtones vivent avec un seul parent, souvent dans une pauvreté profonde et persistante. Des témoins ont dit au Comité que les enfants vivant hors réserve ne sont pas exposés à leur histoire ni à leur culture, et que beaucoup d'entre eux ont de la difficulté à s'adapter à leur nouvel environnement et sont fréquemment impliqués dans des actes de violence liés aux gangs ou souffrent d'un problème de drogue. Il faut instaurer des programmes ciblés en dehors des réserves pour leur permettre d'échapper à ces circonstances, mais de tels programmes n'existent pas toujours.

Faisant écho aux commentaires du chef Jamie Gallant et du chef Dennis Meeches, le Comité souligne qu'**il est essentiel de faire en sorte que les enfants autochtones vivant hors réserve continuent de bénéficier de services d'aide. Il faudrait mettre en place des services axés sur la culture afin de répondre aux besoins des enfants autochtones et d'empêcher l'effondrement social des collectivités autochtones établies hors réserve. Le chef Meeches a indiqué que ces services doivent venir davantage en aide aux enfants autochtones et faire la promotion de leur culture.** De telles mesures non seulement sont essentielles pour préserver la culture autochtone, mais elles permettraient

aussi d'améliorer considérablement la vie des enfants autochtones qui sont attirés vers les gangs et la violence parce qu'ils se sentent isolés de leur communauté et de leur culture.

7. Des solutions locales conçues sur mesure

Fred Milowsky, agent adjoint pour l'enfance et la jeunesse de la Colombie-Britannique, a émis un point de vue compatible avec l'article 30 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, insistant sur le fait que **le gouvernement fédéral doit aussi examiner les services qui sont fournis aux collectivités autochtones afin de s'assurer que l'approche et le contenu sont suffisamment adaptés aux besoins précis des enfants, des jeunes et des familles autochtones.** Comme l'a fait remarquer Dexter Kinequon, les enfants et les familles des Premières nations « ont droit à une gamme de services [...] qui reconnaissent, protègent et tiennent compte des valeurs et des cultures autochtones³⁶⁸ ». De tels services sont offerts dans le cadre du système de protection de la jeunesse du Manitoba. Cindy Blackstock a dit ceci au Comité :

Il existe un excellent modèle au Manitoba, où quatre organismes se chargent d'offrir des services d'aide à l'enfance hors réserve : il y a d'abord un organisme non autochtone, ensuite un organisme qui agit auprès des Premières nations du sud de la province, un autre qui agit auprès des Premières nations du nord de la province, et enfin un dernier qui s'occupe des Métis. Ce qu'il y a de merveilleux, c'est que si vous êtes un Métis, vous pouvez choisir d'être desservi par l'organisme que vous voulez. Il en va de même pour tous les clients. Ils peuvent être desservis par l'organisme qui reflète le mieux leurs intérêts culturels et ceux de leurs enfants.

Par ailleurs, ce modèle permet d'exercer un certain contrôle sur la qualité des services offerts, car vous pouvez choisir l'organisme qui est le mieux placé, selon vous, pour régler ces problèmes difficiles³⁶⁹.

En définitive, **le gouvernement fédéral doit collaborer directement avec les collectivités autochtones afin d'élaborer des programmes et des services conçus pour répondre à leurs besoins.** Le chef Dennis Meeches a fait valoir que, pour solutionner

³⁶⁸ Témoignage de Dexter Kinequon.

³⁶⁹ Témoignage de Cindy Blackstock, 29 mai 2006.

efficacement les problèmes, il faudra adopter une approche holistique à l'égard des collectivités et des enfants autochtones. Pour sa part, Janet Mirwaldt, l'ancienne protectrice des enfants du Manitoba, a dit au Comité que **le seul moyen de remédier à ces problèmes est d'inclure les collectivités autochtones dans la solution**. Pour ce faire, les dirigeants autochtones devraient s'associer étroitement au processus – pas seulement les organisations nationales, mais aussi les dirigeants locaux.

Les représentants du gouvernement ont exprimé un point de vue semblable, indiquant au Comité que leurs initiatives les plus fructueuses sont celles qui font appel à ce type d'approche locale intégrée. Comme l'a indiqué Kelly Stone, directrice de la Division de l'enfance et de l'adolescence à Santé Canada :

[...] les expériences réussies [...] ont été menées en collaboration étroite avec les communautés autochtones en tenant compte de leurs différences culturelles, de leurs traditions, de la façon dont les anciens perçoivent leur histoire et leurs coutumes, et du type d'éducation qu'ils veulent que leurs enfants reçoivent. Ces programmes, dans un sens, sont été pris en charge par la communauté. Les fonctionnaires n'imposent rien. La communauté façonne les programmes en fonction de ses besoins en bénéficiant de conseils qui lui permettent de renforcer ses capacités³⁷⁰.

Sandra Ginnish a dit au Comité : « En ce qui concerne les consultations, à mon avis, il est juste de dire que par le passé, les programmes et les politiques destinés aux Premières nations étaient rejetés par la communauté s'ils n'étaient pas élaborés en étroite collaboration avec celle-ci³⁷¹. »

Les témoins autochtones ont encouragé le gouvernement à mettre davantage l'accent sur ce type d'initiatives, indiquant que les réussites dans ce domaine ne sont pas nécessairement la norme et que la participation locale n'est pas prise au sérieux. Dexter Kinequon a dit ceci au Comité :

L'un des problèmes très important auquel nous sommes confrontés, je pense, c'est le manque de vision du gouvernement fédéral au sujet des peuples des Premières nations [...] Les communautés autochtones ont des

³⁷⁰ Kelly Stone, directrice, Division de l'enfance et de l'adolescence, Santé Canada, témoignage devant le Comité, 16 mai 2005.

³⁷¹ Témoignage de Sandra Ginnish.

problèmes et le gouvernement fédéral ne sait tout simplement pas que faire. Des politiques sont mises en place pour régler ces problèmes, et si elles ne fonctionnent pas, on se contente de les remplacer par d'autres. Il n'y a pas de vision d'ensemble sur la manière de résoudre ces problèmes systémiques [...]

Le gouvernement fédéral doit adopter une nouvelle approche, une nouvelle philosophie fondée sur la transparence. Actuellement, le principe directeur à tous points de vue est de dépenser le moins possible d'argent pour résoudre une situation [...]

À titre de directeur d'une agence de services d'aide à l'enfance, je peux vous dire que je dois lutter contre les injustices faites à l'endroit des organisations autochtones qui traitent avec la bureaucratie gouvernementale. Il n'y a souvent aucune réciprocité; tout se passe souvent à sens unique. Lorsque je traite avec le gouvernement, j'ai souvent le sentiment d'être comme un enfant³⁷² [...]

Cindy Blackstock a dit qu'il est important de reconnaître que les solutions à de nombreux problèmes existent déjà au sein des collectivités autochtones, et que leur mise en œuvre réussie nécessite du financement et une aide gouvernementale :

Je vous dirais que mon plus grand espoir pour cette génération d'enfants autochtones et des Premières nations du Canada, c'est que beaucoup de collectivités ont déjà des solutions. Il s'agit maintenant de donner à chacune les mêmes ressources pour les mettre en œuvre [...]

[U]n des aînés m'a fait remarquer que les représentants d'ONG ne se rendaient pas compte que nous avons déjà des solutions. Ils n'ont pas besoin de nous proposer des solutions. Ils doivent simplement nous aider à trouver des ressources pour mettre en œuvre nos propres solutions idéales [...]

Pour commencer, nous devons financer les collectivités afin de les aider à se doter d'un plan durable, puis à le mettre en œuvre en fonction de leurs propres priorités³⁷³.

³⁷² Témoignage de Dexter Kinequon.

³⁷³ Témoignage de Cindy Blackstock, 29 mai 2006.

8. Article 67 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*

Enfin, le chef Angus Toulouse et Cindy Blackstock ont réclamé l'abolition de l'article 67 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*³⁷⁴. Cet article empêche les Premières nations de se prévaloir des mécanismes de réparation prévus dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, qui est « sans effet sur la *Loi sur les Indiens* et sur les dispositions prises en vertu de cette loi ». Comme l'a noté Cindy Blackstock :

La Commission des droits de la personne, en vertu de l'article 67, empêche quiconque relevant de la *Loi sur les Indiens* de s'en prévaloir. Par voie de conséquence, les enfants et les familles n'ont aucune possibilité de réparer les violations des droits de la personne si ce n'est devant les tribunaux. Ces enfants qui vivent les violations les plus graves en matière de droits de la personne n'ont pas accès aux mécanismes de réparation qui leur permettraient d'en assurer le règlement³⁷⁵.

Les témoins qui ont comparu devant le Comité n'étaient pas les seuls à réclamer cette mesure; le Parlement et la Commission canadienne des droits de la personne sont récemment intervenus dans ce dossier. Dans un rapport publié en octobre 2005, la Commission canadienne des droits de la personne a demandé au gouvernement fédéral d'abroger l'article 67³⁷⁶. Le Comité a été encouragé de constater que le gouvernement a franchi un premier pas dans cette direction, en décembre 2006, en présentant le projet de loi C-44, Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne³⁷⁷. Cette question peut donc enfin être débattue.

RECOMMANDATION 18

En vertu des articles 2 et 30 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, le Comité recommande :

- que l'article 67 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* soit abrogé;

³⁷⁴ L.R.C. 1985, ch. H-6.

³⁷⁵ Témoignage de Cindy Blackstock, 29 mai 2006.

³⁷⁶ Commission canadienne des droits de la personne, *Une question de droit: Rapport spécial de la Commission canadienne des droits de la personne sur l'abrogation de l'article 67 de la Loi canadienne sur les droits de la personne*, octobre 2005, www.chrc-ccdp.ca/proactive_initiatives/section_67/toc_tdm-fr.asp?lang_update=1.

³⁷⁷ http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/391/Government/C-44/C-44_1/C-44_1.PDF.

-
- que le gouvernement fédéral accorde la priorité au financement des « mesures les moins perturbantes » pour promouvoir le bien-être des enfants et qu'il mette davantage l'accent sur la prévention et l'intervention précoce;
 - que le gouvernement fédéral fasse du logement l'une de ses grandes priorités et qu'il élabore des initiatives plus efficaces afin de promouvoir le développement économique dans les réserves;
 - que le gouvernement fédéral accorde plus de fonds au maintien des services d'aide destinés aux enfants autochtones vivant hors réserve;
 - que le gouvernement fédéral examine les services qui sont fournis aux collectivités autochtones afin de s'assurer que l'approche et le contenu sont suffisamment adaptés aux besoins précis des enfants, des jeunes et des familles autochtones et, pour ce faire, qu'il collabore directement avec les collectivités autochtones à l'élaboration de programmes et de services qui répondront à leurs besoins;
 - que le gouvernement fédéral élargisse la portée des services de santé afin qu'ils soient aussi offerts à domicile et puissent intervenir tôt auprès des enfants à domicile;
 - que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien informe le Comité sur les résultats de la stratégie de participation des jeunes à la lutte contre le suicide et sur l'état d'avancement de la Stratégie nationale de prévention du suicide chez les jeunes autochtones – cette stratégie devrait être mise en œuvre le plus rapidement possible;
 - que le gouvernement fédéral accélère ses discussions avec les ministres de l'éducation des provinces et des territoires au sujet des mesures pouvant être prises afin d'encourager les Autochtones à exercer le métier d'enseignant dans les réserves;
 - que, tout en reconnaissant la nécessité d'avoir des enseignants autochtones dans les réserves, le gouvernement fédéral travaille en collaboration avec les ministres provinciaux et territoriaux de l'Éducation afin de supprimer les obstacles à l'emploi d'enseignants autochtones qui souhaitent travailler hors des réserves;
 - que le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires collaborent avec les dirigeants autochtones afin d'examiner soigneusement les politiques qui ont une incidence sur la vie des enfants autochtones dans le cadre de la *Convention relative aux droits de l'enfant*;
 - que toutes les politiques et mesures législatives concernant les enfants autochtones insistent sur la nécessité de tenir compte des besoins culturels des enfants autochtones.

Chapitre 17 - Mise en œuvre effective de la Convention relative aux droits de l'enfant au Canada

Il est important d'en faire encore plus pour qu'au Canada, les objectifs et les principes de la *Convention relative aux droits de l'enfant* soient respectés en totalité et de façon concrète [...] Il ne suffit pas de rêver d'une société juste et compatissante, nous pouvons l'édifier³⁷⁸.

À l'issue de ses travaux, le Comité a fermement conclu que la *Convention relative aux droits de l'enfant* n'occupe pas une place solide au sein des lois, des politiques et de la conscience collective au Canada. Trop de Canadiens ignorent quels droits sont conférés par la Convention. Pour leur part, les gouvernements et les tribunaux n'y voient qu'un principe directeur rigoureusement formulé avec lequel ils tentent d'harmoniser les lois, plutôt que de la traiter comme un texte devant être appliqué dans les faits. Personne n'a le rôle d'assurer la mise en œuvre effective de la Convention au Canada, et la volonté politique fait défaut.

Lorsque le Comité s'est entretenu avec les membres du Comité des droits de l'enfant, ces derniers ont souligné que le succès de la Convention repose sur sa mise en œuvre. Ils ont indiqué que, pour être en mesure d'affirmer qu'il respecte pleinement les droits et les libertés de ses enfants, le Canada doit se conformer davantage à la Convention dans les faits. Comme l'a fait remarquer Peter Leuprecht, de l'Université du Québec à Montréal, la Convention comporte à la fois des obligations passives et actives. À l'article 2,

[l]'obligation passive de respecter exige qu'un État partie ne viole pas les droits énoncés dans la Convention. L'obligation de garantir va bien plus loin que cela; elle signifie que l'État a une obligation expresse de prendre les mesures nécessaires afin que les enfants jouissent de leurs droits et les exercent³⁷⁹.

³⁷⁸ L'honorable Irwin Cotler, conférence du Bureau international des droits des enfants, *Mise en œuvre des droits de l'enfant : perspectives nationales et internationales*, Montréal, 18 novembre 2004.

³⁷⁹ Témoignage de Peter Leuprecht.

Le gouvernement fédéral doit prendre les devants pour assurer la mise en œuvre de la Convention.

S'inspirant des constatations formulées dans le rapport provisoire, le Comité a conclu que le gouvernement fédéral n'a mis en place aucun mécanisme afin de garantir le respect de ses obligations dans le cadre des traités internationaux relatifs aux droits de la personne. Il faudra donc instaurer des mécanismes visant à garantir la protection des droits des enfants au Canada. Comme l'a indiqué Lisa Wolff d'UNICEF Canada :

[...] à moins que le Canada ne franchisse certaines étapes précises en vue de l'élaboration de mesures et de mécanismes juridiques et administratifs plus efficaces pour l'application des droits des enfants, ceux-ci vont demeurer figés dans le contexte de modifications législatives ponctuelles dépendant de la bonne volonté imprévisible des parlementaires, dans les espaces vides entre les sphères de compétence et dans un processus de responsabilisation incertain [...]

La ratification de la convention n'était que la première étape du processus de conformité avec celle-ci, et il faut la renforcer par un éventail de mesures qui vont remédier à toutes les conséquences perçues d'une ratification hâtive et permettre d'aborder des enjeux changeants ³⁸⁰.

En réponse aux inquiétudes exprimées par des témoins de tout le Canada et de l'étranger, le Comité proposera des mesures visant à assurer une surveillance systématique relativement à la mise en œuvre de la Convention, afin d'en garantir le respect. Le Comité préconise notamment l'établissement d'un groupe de travail interministériel chargé de coordonner et de surveiller les lois et les politiques fédérales qui ont une incidence sur les droits des enfants et la création d'un poste indépendant de commissaire aux enfants dont le titulaire sera chargé de surveiller l'application des droits des enfants à l'échelle fédérale et d'assurer la liaison avec les organismes provinciaux de défense des droits des enfants. Les témoins ont insisté sur la nécessité d'accroître la sensibilisation à l'égard de la Convention et de la démarche fondée sur les droits qui la sous-tend. Par-dessus tout, le Comité cherche par ses recommandations à consolider la

³⁸⁰ Témoignage de Lisa Wolff.

participation active des enfants dans toutes les institutions et tous les mécanismes susceptibles d'avoir une incidence sur leurs droits.

RECOMMANDATION 19

Étant donné que le gouvernement fédéral a signé et ratifié la *Convention relative aux droits de l'enfant*, le Comité recommande qu'il la mette immédiatement en œuvre et se conforme aux obligations qui en découlent.

A. ÉDUCATION ET SENSIBILISATION

1. Sensibilisation à l'égard de la Convention au Canada

De nombreux témoins se sont dits préoccupés par le fait que le gouvernement, le Parlement et la population connaissent peu la *Convention relative aux droits de l'enfant* et les droits qui y sont inscrits. Au fil de ses audiences, le Comité s'est rendu compte que peu de gens connaissent la Convention en dehors des milieux universitaire et militant. Même le mécanisme de rapport du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies n'a pas suffi à y changer quoi que ce soit. Lisa Wolff a fait remarquer que, concrètement, ces rapports rendent le Canada responsable envers la communauté internationale plutôt qu'envers les Canadiens. Elle a dit : « L'UNICEF en saura ainsi davantage sur ce que le Canada a dit au sujet des droits des enfants au Canada que notre peuple lui-même³⁸¹. »

Au sein du gouvernement, même parmi les personnes dont le rôle est de protéger les droits des enfants, la connaissance de la Convention, qui date de près de 20 ans, est au mieux inégale. Le Comité a constaté que certains des fonctionnaires qui œuvrent à protéger les droits des enfants ignorent que cet outil international est à leur disposition. À bien des égards, la Convention n'est simplement pas utilisée comme un outil ou un cadre de protection des droits des enfants. Christine Brennan, du Bureau de l'ombudsman de la Nouvelle-Écosse, a dit ceci au Comité :

Lors de notre campagne de sensibilisation concernant les droits en matière d'éducation auprès du gouvernement, des jeunes et des autres entités de

³⁸¹ *Ibid.*

services à la jeunesse de la province, nous avons constaté que 90 p. 100 des intervenants ne connaissaient même pas l'existence de cette convention. On parle ici des gens qui dirigent les systèmes de services à la jeunesse dans notre province.

La Nouvelle-Écosse est en avance comparativement au reste du pays, mais nous devons admettre avec embarras que les ministères provinciaux, si l'on fait exception de ceux des Services communautaires et de la Justice où nous sommes très proactifs, ne connaissent pas les objectifs de la Convention relative aux droits de l'enfant. Comme toujours, les problèmes et les droits des jeunes figurent loin dans la liste des priorités de notre ³⁸² pays .

Bernard Richard, ombudsman du Nouveau-Brunswick, s'occupe également des questions relatives aux droits des enfants. En réponse à une question du Comité sur la fréquence à laquelle la fonction publique et l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick ont recours à la Convention, il a répondu ceci :

Rarement ou jamais. J'ai été membre de l'Assemblée législative pendant 13 ans et je ne crois pas avoir entendu mentionner la convention même une seule fois pendant tout ce temps.

En tout cas, nous ne l'utilisons pas dans notre bureau, nous n'y faisons jamais référence. Nous faisons référence à nos lois et à nos droits, à notre Charte des droits et aux lois du Nouveau-Brunswick. Mais, selon moi, la Convention n'est pas utilisée du tout ni prise en considération spécifiquement.

Toujours est-il que votre invitation à témoigner m'a sensibilisé à la Convention. Il est possible que nous changions notre approche dans les mois qui viennent et que nous fassions référence à la Convention dans certains des cas que j'ai mentionnés, parce que j'estime que c'est un outil ³⁸³ important que nous n'avons pas encore utilisé au Nouveau- Brunswick .

Fait peut-être moins étonnant, les enfants eux-mêmes ignorent l'existence de la Convention et des droits qui y sont inscrits. Dans le cadre de ses audiences pancanadiennes, le Comité a rencontré des jeunes éveillés issus de divers milieux, dont la

³⁸² Christine Brennan, superviseure des services aux jeunes et aux aînés, Bureau de l'ombudsman de la Nouvelle-Écosse, témoignage devant le Comité, 16 juin 2005.

³⁸³ Bernard Richard, ombudsman du Nouveau-Brunswick, témoignage devant le Comité, 14 juin 2005.

majorité n'avaient jamais entendu parler de la *Convention relative aux droits de l'enfant* avant de préparer leur témoignage. Leurs commentaires mettent en relief l'importance de sensibiliser les gens et de connaître ses droits pour être en mesure de les faire respecter.

Comme l'a déclaré Megan Fitzgerald, une étudiante de St. John's :

Florian m'a appelée il y a environ une semaine pour me demander de venir ici [...] Il m'a dit que je devrais lire la *Convention relative aux droits de l'enfant*. Je me suis demandé ce que ce pouvait bien être, parce que je n'en avais jamais entendu parler auparavant. J'avais honte de l'admettre – parce que je suis élitiste à mon école. Je suis très engagée à l'école, j'ai un très bon rendement scolaire et j'essaie d'être active dans la communauté. Et pourtant, pour quelqu'un comme moi qui en sait tellement sur tout ce qui se passe, du moins dans mon milieu, je ne connaissais rien de mes droits, tels qu'ils sont stipulés dans la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

C'est un vaste élément de l'éducation et de l'habilitation des jeunes. Comment pouvons-nous nous sentir motivés et habilités à intégrer nos droits dans notre propre vie si nous les ignorons? C'est quelque chose sur quoi nous devons travailler ensemble – nous, en tant que jeunes et vous, en tant que gens d'influence. Nous devons y travailler, pour que nous puissions acquérir de l'autonomie et l'intégrer à nos vies³⁸⁴.

La Convention est reconnue et comprise par très peu de gens et il est rare que ceux qu'elle est censée protéger la connaissent. Même si beaucoup d'enfants comprennent clairement qu'ils ont des droits (comme l'a fait remarquer Katie Cook à Fredericton : « Pour ce qui est de connaître la Convention, je n'ai pas exactement entendu parler du document précis, mais nous savons que nous avons ces droits, surtout en tant qu'enfants. Du moins, moi je sais³⁸⁵. »), des témoins de tout le Canada ont indiqué au Comité que cela n'était pas suffisant. Selon eux, **pour que la Convention puisse être mise en œuvre intégralement et effectivement au Canada, le public et les principaux intéressés doivent connaître l'incidence de ces droits sur leur vie et les conséquences graves de leur non-respect**. Des témoins ont fait valoir que les enfants sont souvent transformés lorsqu'ils découvrent qu'ils ont des droits. Comme l'a souligné le Comité des droits de

³⁸⁴ Megan Fitzgerald, témoignage devant le Comité, 13 juin 2005.

³⁸⁵ Katie Cook, témoignage devant le Comité, 14 juin 2005. Al Aynsley-Green, commissaire aux enfants en Angleterre, abonde dans ce sens; selon lui, les enfants ont tendance à savoir qu'ils ont des droits, même s'ils ne connaissent pas nécessairement les droits que leur accorde la Convention comme telle.

l'enfant, lorsque nous ignorons les droits qui nous sont conférés à titre individuel, nous ne sommes pas en mesure de les faire respecter :

Si les adultes qui entourent l'enfant, ses parents et d'autres membres de sa famille, ses enseignants et tous ceux qui s'occupent de lui ne comprennent pas quelles sont les implications de la Convention et, surtout, que celle-ci confirme l'égalité de l'enfant en tant que sujet de droits, il est peu probable que les droits énoncés dans la Convention deviennent réalité pour bon nombre d'enfants³⁸⁶.

C'est particulièrement le cas lorsque les institutions officielles chargées de protéger les droits de l'enfant ignorent ces droits ainsi que la gamme complète des outils mis à leur disposition. Hawa Mire, de l'organisme GoGirls à Vancouver, a présenté des arguments particulièrement émouvants, préconisant que la Convention soit mise en œuvre de façon plus effective et que les enfants et les personnes chargées de protéger leurs droits soient davantage sensibilisés :

L'adoption de la Convention, et son existence même, me semble ne constituer qu'un paquet de mots couchés sur le papier, dont une grande partie n'a aucun effet sur ma vie, et je n'ai vu aucune preuve de l'effet de ces droits sur ma vie. C'est comme savoir que les droits en question existent, tout en comprenant que le système n'est pas nécessairement organisé de façon à me protéger la plupart du temps en vertu de ces droits. Il est aussi intéressant de constater que les gens visés par ces droits n'ont aucune idée de leur existence.

Laissez-moi vous parler un instant de mon expérience personnelle. Le racisme a une influence énorme sur ma vie et fait partie de tout ce que j'ai réussi ou qu'on m'a refusé. Je ne pourrai jamais échapper à la couleur de ma peau, et c'est quelque chose dont je ne souhaite jamais échapper, et qui pousse les autres à placer des obstacles sur mon chemin. Je suis très chanceuse d'être entêtée et déterminée à détruire le plus grand nombre d'obstacles possible. Lorsque je vous dis que la liste des droits qui figurent dans la Convention ne sont rien d'autre pour moi que du papier, je ne fais pas que le dire pour le plaisir. J'ai le sentiment que mon expérience³⁸⁷ personnelle donne corps à mes paroles.

³⁸⁶ Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, *Observation générale n° 5*, par. 66.

³⁸⁷ Témoignage de Hawa Mire.

2. Nécessité d'accroître la sensibilisation

À la lumière de ce témoignage, le Comité a conclu que, avant de pouvoir mettre en œuvre effectivement la *Convention relative aux droits de l'enfant* au Canada, il faudra sensibiliser davantage la population à son égard. Comme l'a signalé Kathy Vandergrift, l'article 42 de la Convention exige que les États parties « s'engagent à faire largement connaître les principes et les dispositions de la [...] Convention, par des moyens actifs et appropriés, aux adultes comme aux enfants ». Le Canada ne s'acquitte pas pleinement de cette obligation.

Faisant écho au point de vue exprimé par Suzanne Williams, de l'International Institute for Child Rights and Development, le Comité signale qu'**il est essentiel de mettre en place une stratégie de communication exhaustive dotée des ressources nécessaires afin de communiquer de l'information sur les droits de l'enfant aux décideurs, aux professionnels, aux travailleurs de première ligne ainsi qu'à la population dans son ensemble, y compris aux enfants**. Fred Milowsky a dit ceci :

Il est peu probable que les parties en arrivent à une vision commune des droits ou que la Convention serve d'outil de planification proactif au gouvernement provincial si le grand public ne s'intéresse pas davantage aux droits de l'enfant et à la Convention. Pour que les droits puissent être exercés, une certaine conscientisation s'impose³⁸⁸.

Le Comité tient à souligner que, au-delà de la nécessité de faire connaître la Convention, **il est essentiel de sensibiliser les Canadiens à la démarche fondée sur les droits, à l'importance des droits des enfants et à la nécessité de les protéger**. Marilou Filiatreault, du Conseil jeunesse de Montréal, a donné au Comité un exemple éloquent qui illustre à quel point les questions liées aux enfants sont souvent négligées :

Je suis allée dans une rencontre ce matin, justement, en arrondissement pour rencontrer des élus, leur dire que c'est important la jeunesse, de ne pas les oublier dans leur orientation. Et, les gens me disent : « Marilou, on a des rues à réparer, on a des infrastructures à réparer ». Pour parler en jeune, je leur dis que ce n'est pas « in », la jeunesse [ces] temps-ci [...]

³⁸⁸ Témoignage de Fred Milowsky.

Et à ce niveau-là aussi, il y a beaucoup de travail à faire auprès de la population adulte. Ce n'est pas nécessairement des personnes plus âgées qui sont victimes d'âgisme, les jeunes en sont aussi victimes. Je suis une conseillère en emploi et souvent les employeurs répondent : « Ah, mais c'est un jeune ». C'est de dépasser cette barrière-là aussi.

Donc, il y a beaucoup de sensibilisation à faire autant au niveau du politique que de la population, quant à la place aux jeunes et de leur offrir des vrais services³⁸⁹.

La sensibilisation du public peut prendre diverses formes. **Une possibilité serait d'enseigner leurs droits aux enfants dans les écoles.** Le Comité a entendu des exemples fascinants concernant l'utilisation de la *Convention relative aux droits de l'enfant* en Angleterre pour enseigner leurs droits aux enfants³⁹⁰. Bien que certaines provinces et certains enseignants aient officiellement instauré des programmes similaires au Canada, il existe peu d'initiatives structurées dans ce domaine. Les jeunes qui ont comparu devant le Comité ont aussi indiqué qu'ils ne sont pas au courant des ressources, des services et des mécanismes de règlement des plaintes qui sont à leur disposition. Joelle LaFargue, l'une des jeunes témoins qui ont comparu devant le Comité au Nouveau-Brunswick, a dit ceci :

Lorsque j'ai des problèmes et que j'estime qu'un droit est enfreint, je vais habituellement voir un enseignant ou le conseiller d'orientation. J'avais mentionné la Commission des droits de la personne, mais je n'ai jamais su comment la contacter, à moins de regarder l'annuaire téléphonique.

Peut-être vaudrait-il mieux familiariser les gens pour leur dire que si quelqu'un viole leurs droits ils peuvent s'adresser à cette association [...] il n'y a aucune information à l'école ou à proximité, d'accès facile.

C'est important³⁹¹.

³⁸⁹ Marilou Filiatreault, présidente, Conseil jeunesse de Montréal, témoignage devant le Comité, 6 novembre 2006.

³⁹⁰ Anne Hughes, enseignante en chef, école Knights Enham, témoignage devant le Comité, 11 octobre 2006; Ian Massey, inspecteur de l'éducation interculturelle de Hampshire, témoignage devant le Comité, 11 octobre 2006.

³⁹¹ Témoignage de Joelle LaFargue.

Une façon de remédier à cette situation serait de **renseigner les conseillers scolaires au sujet du protecteur des enfants de leur province et des autres ressources disponibles afin qu'ils puissent transmettre cette information aux enfants et aux jeunes qui ont besoin d'aide dans les écoles. Hawa Mire a aussi suggéré de diffuser de l'information sur ces services dans les centres communautaires pour les personnes marginalisées qui ne consultent pas les conseillers scolaires :**

Évidemment, la solution la plus simple pour faire comprendre ces droits aux jeunes femmes pour qu'elles les connaissent est l'enseignement en milieu scolaire. Cependant, le problème qui se cache derrière cette solution simple est le suivant : les jeunes qui obtiennent l'information dans les écoles ne sont pas nécessairement ceux qui en ont besoin. Je crois que la solution consiste à créer des programmes et des services d'éducation axés sur les jeunes femmes défavorisées des secteurs communautaires neutres. Ce sont ces enfants qui ont besoin de comprendre leurs droits, parce que ce sont eux que notre système tend à ignorer ou à laisser de côté³⁹²

Faciliter l'accès à l'information sur les droits des enfants peut contribuer considérablement à transformer la vie de ces derniers. Beverley Smith, de la Care of the Child Coalition, a dit au Comité qu'elle adore « le pouvoir des enfants quand ils sont convaincus de leurs droits³⁹³ ».

Toutefois, le Comité signale que les parents ont également besoin d'informations sur les droits des enfants et d'outils pour les protéger. Jane Ursel, de RESOLVE Manitoba, a dit au Comité qu'il faudrait modifier fondamentalement toute la philosophie qui entoure les besoins des parents en matière de sensibilisation et que **l'information relative aux droits des enfants ne devrait pas être diffusée dans un climat de confrontation ni d'une manière punitive, ciblant les parents et les enfants à risque.** Joan Durrant, de l'Université du Manitoba, a dit au Comité que tous les parents ont besoin d'une telle forme d'aide : « Nous faisons vraiment fausse route en supposant que tous les parents

³⁹² Témoignage de Hawa Mire.

³⁹³ Beverley Smith, Porte-parole de la Unpaid Caregivers Coalition, Care of the Child Coalition, témoignage devant le Comité, 20 septembre 2006.

savent élever des enfants, que c'est un talent naturel³⁹⁴ [...] » Pour illustrer ce point, Jane Ursel a fait remarquer que les cours prénataux suscitent un intérêt universel auprès des jeunes mères, parce qu'ils sont gratuits et pratiques, et que les participantes ne s'y sentent pas jugées, alors que les cours parentaux ne sont habituellement offerts gratuitement qu'aux parents jugés à risque. Le Comité insiste sur le fait que **les parents doivent être informés des services dont ils peuvent se prévaloir sans risquer d'être jugés incompetents. Ces services doivent mettre l'accent sur les aptitudes parentales, la nécessité d'éviter les châtements corporels et la façon d'aider les enfants à surmonter leurs problèmes**³⁹⁵. Billie Schibler, protectrice des enfants du Manitoba, a affirmé que ces services doivent aussi promouvoir l'importance de donner de l'affection aux enfants, car « il ne s'agit pas seulement de leur donner à manger à temps³⁹⁶ ». Joan Durrant a dit ceci au Comité :

Le fait d'apprendre que tous les bébés crient et qu'ils ont tous besoin d'être nourris toutes les trois heures peut énormément réduire les crises de rage qui amènent certains parents à secouer violemment leur nouveau-né. Le fait d'entendre d'autres parents parler des mêmes problèmes peut être extrêmement apaisant³⁹⁷.

Elle a aussi signalé **l'avantage que procurent les politiques en matière de travail qui permettent aux parents de s'absenter pour participer à ces programmes essentiels.**

Enfin, de nombreux témoins ont soulevé **la nécessité de mieux former les professionnels qui s'occupent des enfants et des questions liées aux enfants** : les juges; les avocats; les enseignants; les décideurs de première ligne tels les membres de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, les agents de douane et les gardiens; les médiateurs du droit de la famille; les policiers; les travailleurs sociaux. **Ces professionnels devraient recevoir une solide formation de base sur la *Convention relative aux droits de l'enfant*, son application en droit canadien, la façon la plus efficace d'en appliquer les principes afin de promouvoir les intérêts de l'enfant et la**

³⁹⁴ Témoignage de Joan Durrant.

³⁹⁵ *Ibid.*

³⁹⁶ Témoignage de Billie Schibler.

³⁹⁷ Témoignage de Joan Durrant.

façon d'intervenir auprès des enfants. Les décideurs et les rédacteurs législatifs devraient connaître les principes et la terminologie de la Convention³⁹⁸.

B. COMMISSARIAT FÉDÉRAL AUX ENFANTS

1. L'organisme

Au cours des audiences qui ont duré plus de deux ans, les témoins qui ont comparu devant le Comité ont condamné le fait que le Canada est un des rares pays développés du monde qui n'ait pas de mécanisme financé sur une base permanente pour veiller à la protection des droits des enfants. Au cours de son étude, le Comité a rencontré les ombudsmen des enfants de la Norvège et de la Suède, les commissaires aux enfants de la Nouvelle-Zélande, de l'Écosse et de l'Angleterre.

Le Comité s'est vite rendu compte qu'**une de ses principales propositions devait porter sur la création d'un commissariat fédéral aux enfants au Canada** « afin de promouvoir une gouvernance efficace et responsable en la matière et d'offrir des services uniformisés à tous les enfants³⁹⁹ ». Presque tous les témoins qui ont comparu devant le Comité, experts indépendants, défenseurs des droits des enfants ou spécialistes affiliés aux Nations Unies, se sont dits favorables à la création d'un tel organisme de surveillance. Le Comité des droits de l'enfant a particulièrement reproché au Canada de ne pas avoir d'organisme fédéral de surveillance, dans ses plus récentes *Observations finales* :

Le Comité note que huit provinces canadiennes disposent d'un médiateur pour les enfants. [...] Le Comité regrette [en outre] qu'une telle institution n'ait pas été créée au niveau fédéral.

Le Comité recommande à l'État partie d'instaurer au niveau fédéral un bureau du médiateur chargé des droits de l'enfant et de veiller à ce que ceux-ci [sic] soient dotés de financements suffisants pour fonctionner en toute efficacité⁴⁰⁰.

³⁹⁸ Voir en particulier les témoignages de Rita Karakas, Katherine Covell, Claire Crooks et Jahanshah Assadi.

³⁹⁹ Témoignage de Merv Bernstein.

⁴⁰⁰ Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, *Observations finales*, par. 14 et 15.

Dans son *Observation générale* sur la mise en œuvre des organismes de surveillance, le Comité des Nations Unies a souligné que la création d'un tel organisme fait partie des obligations de l'État partie en vertu de l'article 4 de la Convention, où il est stipulé :

[...] le Comité des droits de l'enfant considère que la mise en place de tels organes entre dans le champ de l'engagement pris par l'État partie lors de la ratification de la Convention de s'attacher à la mettre en œuvre et d'œuvrer à la réalisation universelle des droits de l'enfant⁴⁰¹.

Les Principes de Paris concernant le statut des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme⁴⁰² adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1993 dressent la liste des éléments essentiels à ces institutions nationales : un vaste mandat énoncé dans un texte législatif; une composition de nature à assurer une représentation pluraliste des forces sociales; le pouvoir de promouvoir et de protéger les droits de l'homme; des crédits suffisants pour garantir son autonomie vis-à-vis de l'État et des responsabilités qui consistent, par exemple, à élaborer des rapports sur la situation des droits de l'homme, à promouvoir l'harmonisation de la législation nationale avec les obligations internationales, à encourager la mise en œuvre à l'échelle nationale, à contribuer aux rapports que les États parties doivent présenter aux organes des Nations Unies responsables des traités, à la sensibilisation de l'opinion publique par l'information et à la recherche.

a) Nom

Le Comité propose que le nouvel organisme porte le nom de « Commissariat aux enfants », afin de faire ressortir toute l'importance de la démarche fondée sur les droits de la Convention. Le témoignage de la Nouvelle-Zélande, où la loi a été modifiée en 2003 pour insister sur cette distinction, souligne toute l'importance d'une telle démarche. Cindy Kiro, commissaire aux enfants de la Nouvelle-Zélande, en a expliqué les implications :

⁴⁰¹ Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, *Observation générale n° 2 : Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la promotion et la protection des droits de l'enfant*, CRC/GC/2002/2, 15 novembre 2002, par. 1.

⁴⁰² Doc. de l'ONU A/RES /48/134 (1993).

Le changement de nom est très important. La loi initiale parlait du commissaire pour les enfants; c'est maintenant le Commissaire aux enfants. Ce changement vise à souligner le rôle qui revient aux enfants et indique également un important changement puisque, à l'origine, le rôle visait essentiellement la protection des enfants, notamment le fonctionnement de notre agence officielle d'aide à l'enfance. [...] L'accent est maintenant plus clairement mis sur les droits des enfants. Ainsi, nous sommes passés d'un système plus axé sur la protection qui, selon moi, réagissait en fonction des cas à un système axé sur les droits, plus proactif et systémique et qui permet d'examiner comment intervenir pour empêcher certaines choses de se produire⁴⁰³.

b) Indépendance

Des témoins de tout le Canada et de l'étranger ont décrit l'organisation d'un tel bureau. Ils ont insisté sur le fait que **le commissaire aux enfants du Canada devrait être un agent du Parlement** – c'est-à-dire qu'il devrait être nommé par lui et devrait rendre compte de ses actes devant lui et, par son entremise, devant les enfants et l'ensemble des citoyens. **En plus d'être une entité distincte et sans lien de dépendance, cet organisme devrait être investi de pouvoirs législatifs réels** pour être en mesure de surveiller efficacement la mise en œuvre et la protection des droits des enfants⁴⁰⁴. Comme l'a signalé le Comité des droits de l'enfant, « [...] si ces institutions ne sont pas pourvues des moyens nécessaires pour fonctionner efficacement et s'acquitter de leur mission, leur mandat et pouvoirs risquent d'être réduits à néant ou l'exercice de leurs pouvoirs d'être restreint⁴⁰⁵ ».

La situation de l'ombudsman des enfants de la Norvège, Reidar Hjermann, démontre bien l'importance de cette question. Même s'il est théoriquement autonome, son bureau relève en réalité du ministère de l'Enfance et de la Famille – qui est précisément l'instance qu'il a la responsabilité de surveiller. Par le passé, cette mainmise a parfois restreint les pouvoirs de l'ombudsman, notamment lorsqu'il s'est fait rappeler à l'ordre par le ministère, qui estimait que les questions comme le versement par le gouvernement de prestations familiales aux parents qui gardent leurs enfants d'âge préscolaire à la

⁴⁰³ Témoignage de Cindy Kiro.

⁴⁰⁴ Pour une analyse détaillée des ressources et des pouvoirs essentiels à un bureau du commissaire efficace, voir Per Miljeteig, *Children's Ombudsman*, vol. 1, *Save the Children Norway*, avril 2005, p. 5 à 7.

maison plutôt que de les envoyer à l'école, sont de nature politique et ne doivent pas, par conséquent, faire l'objet de commentaires ou de critiques de la part de l'organisme de surveillance⁴⁰⁶.

En somme, le Commissariat aux enfants mérite davantage que d'être une « simple coquille vide⁴⁰⁷ ». Le professeur Nicholas Bala, de l'Université Queen's, et Jeffery Wilson, ont pour leur part insisté sur l'absolue nécessité de créer un solide organisme de surveillance doté de pouvoirs tangibles :

M. Wilson : [...] Il faudrait que le défenseur des enfants détienne certains pouvoirs. Il faut qu'il puisse intervenir. S'il ne peut pas intervenir, cela poserait un grave problème.

M. Bala : Je suis tout à fait d'accord là-dessus. Il ne faut pas que la création d'un poste de commissaire aux enfants soit une simple manœuvre de relations publiques pour le gouvernement fédéral. Il faut que cette personne possède des pouvoirs d'enquête pour formuler des recommandations ou offrir directement des recours aux enfants. Cette personne devrait également posséder des pouvoirs juridiques, disposer d'un budget et être autonome.

Vous avez posé une question extrêmement importante. La présence d'un commissaire à l'éthique signifie-t-elle que les politiciens n'ont plus à se préoccuper d'éthique? La présence d'un commissaire à l'éthique et de hauts fonctionnaires de ce genre, ont [sic] souligné et accru l'importance de la question.

Il existe une tension légitime entre le gouvernement et ces bureaux. Tant qu'ils possèdent la visibilité, l'indépendance et les pouvoirs voulus, ils permettent d'améliorer la situation en ce qui concerne les différents types de cas dont ils s'occupent. Le vérificateur général en est un autre bon exemple⁴⁰⁸.

Le Comité est convaincu qu'une des principales raisons d'être du Commissariat aux enfants devrait être d'assumer la responsabilité en ce qui concerne la

⁴⁰⁵ Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, *Observation générale n° 2*, par. 11.

⁴⁰⁶ Reidar Hjermann, ombudsman des enfants de la Norvège, témoignage devant le Comité, 14 octobre 2005.

⁴⁰⁷ Témoignage de Kay Tisdall.

⁴⁰⁸ Jeffery Wilson et Nicholas Bala, professeur, Faculté de droit de l'Université Queen's, témoignages devant le Comité, 13 décembre 2004.

Convention relative aux droits de l'enfant et de responsabiliser le gouvernement à l'endroit des enfants et de l'ensemble des citoyens. Il insiste sur le fait que le commissariat ne peut pas être un simple subterfuge utilisé par les parlementaires et le gouvernement pour se soustraire à leurs responsabilités en ce qui concerne les droits des enfants. Le Conseil canadien des organismes provinciaux de défense des droits des enfants et des jeunes a fait écho à ce principe devant le Comité :

Un commissaire aux enfants contribuerait à la responsabilisation et ferait en sorte que l'engagement du gouvernement envers la [Convention] se traduise par des mesures concrètes. Il servirait également de modèle pour évaluer l'efficacité des politiques et des lois existantes et projetées⁴⁰⁹.

Le Commissariat aux enfants devrait être plus qu'un autre organe bureaucratique. Le commissaire serait une personne qui simplifierait les formalités administratives et prendrait des mesures efficaces afin de protéger les intérêts des enfants.

c) *Nécessité d'une loi*

Les témoins ont aussi souligné la nécessité d'**une loi clairement libellée précisant les pouvoirs et les obligations du nouveau bureau**, comme c'est le cas pour des organismes analogues tels le Commissariat aux langues officielles ou le Commissariat à la protection de la vie privée. Rita Karakas, d'Aide à l'enfance Canada, a d'ailleurs déclaré :

Comme dans le cas du Commissaire aux langues officielles, il faut qu'il y ait une loi habilitante de telle sorte que le commissaire ait des moyens aussi, tout comme le vérificateur général dispose de moyens. Il faut qu'il ait la capacité d'agir, d'intervenir⁴¹⁰.

Toutefois, il ne suffit pas que la loi établisse les responsabilités génériques de cet organisme de surveillance : **le commissaire devrait être tenu par la loi de veiller au respect de la *Convention relative aux droits de l'enfant***. Par exemple, en 1993, la Suède

⁴⁰⁹ Judy Finlay, Deborah Parker-Loewen et Janet Mirwaldt, du Conseil canadien des organismes provinciaux de la défense des droits des enfants et des jeunes, « Présentation au Comité sénatorial permanent des droits de la personne », mémoire soumis au Comité le 21 février 2005.

⁴¹⁰ Rita Karakas, directrice exécutive, Aide à l'enfance Canada, témoignage devant le Comité, 7 février 2005.

a été la première à promulguer une loi qui lie explicitement le mandat de l'ombudsman à la mise en œuvre de la Convention à l'échelle nationale⁴¹¹. De même, en Nouvelle-Zélande, la loi ne se contente pas d'invoquer la Convention, elle joint cet instrument international en annexe, d'où son importance accrue dans le rôle imparti au commissaire.

Enfin, la nouvelle loi canadienne devrait imposer au commissaire aux enfants la responsabilité législative d'entendre les enfants et de les faire participer à ses activités.

2. Rôle du commissaire aux enfants

a) Surveillance

Le commissaire aux enfants devrait notamment surveiller la mise en œuvre de la Convention par le gouvernement fédéral d'un bout à l'autre du pays. Le Comité reconnaît que la mise en œuvre incombe au gouvernement, mais que d'autres mécanismes sont nécessaires pour en assurer l'efficacité.

Tous les témoins favorables à la création d'une telle entité ont insisté sur la nécessité pour le **commissaire aux enfants de soumettre les lois, les services et le financement des programmes fédéraux ayant une incidence sur les enfants et sur leurs droits à un examen continu** – et de se prononcer par le biais « de recommandations, d'évaluations et de critiques⁴¹² » sur l'action ou l'inaction du gouvernement en faveur de changements. Kathleen Marshall, la commissaire aux enfants et aux adolescents de l'Écosse a fait valoir que le commissaire doit s'employer à faire en sorte que le gouvernement tienne ses promesses et qu'à cette fin, il lui incombe de faire ressortir les aspects sous lesquels le droit, les politiques et les pratiques canadiennes ne respectent pas les droits énoncés dans la Convention⁴¹³.

⁴¹¹ Linda C. Reif, « The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System », dans *International Studies in Human Rights*, vol. 79 (Leiden : Brill Academic Publishers, 2004), p. 318.

⁴¹² Union interparlementaire, *La protection de l'enfant: Guide à l'usage des parlementaires*, n° 7 (Genève: Union interparlementaire et UNICEF, 2004), p. 37.

⁴¹³ La nouvelle commissaire aux enfants et aux adolescents de l'Écosse nommée en avril 2004, Kathleen Marshall, a abordé ses nouvelles fonctions en adoptant une approche pratique qui privilégie le recours à des entrevues et à des groupes de discussion pour connaître le point de vue des enfants sur les principaux enjeux importants pour les droits des enfants en Écosse, et l'adoption de mesures pour garantir la conformité des lois, des politiques et des pratiques en vigueur en Écosse à l'esprit de la *Convention relative*

Le Comité propose que le commissaire aux enfants ait aussi le mandat d'aider le gouvernement fédéral à produire les rapports périodiques du Canada au Comité des droits de l'enfant, afin de donner suite partiellement aux nombreuses critiques qu'il a entendues au sujet de ce mécanisme de rapport. L'aide du commissaire pourrait notamment consister à formuler des avis ou des recommandations et pourrait même aller jusqu'à la production d'un rapport parallèle à l'intention du gouvernement et du Comité des droits de l'enfant.

Enfin, dans le contexte de ce rôle de surveillance, **le Commissaire devrait avoir le mandat de présenter annuellement au Parlement un rapport de son évaluation de la mise en œuvre de la Convention par le gouvernement fédéral**. Ce rapport serait essentiellement une évaluation de la situation des droits des enfants au Canada pour une année donnée.

Ce que les parents, les citoyens et les politiciens veulent savoir, c'est comment vont nos enfants. Nous voulons savoir comment vont leur santé, leur éducation, et tous les autres aspects de leur vie. Comment se portent-ils? Comment leur situation se comparent-elle à la situation des jeunes l'an passé, il y a cinq ans ou il y a 20 ans? Comment leur situation se compare-t-elle à la situation des enfants d'autres pays? Nous voulons également savoir comment nos enfants vont par rapport aux standards que nous avons en tête. En tant que Canadiens, nous avons une certaine idée de ce que ça veut dire d'être Canadiens. Quelle est leur situation par rapport à cela⁴¹⁴?

Le Comité des droits de l'enfant l'a bien dit : déposer un rapport annuel équivaldrait « à donner aux parlementaires la possibilité d'examiner le travail [du commissaire] en

aux droits de l'enfant. En revanche, le professeur Aynsley-Green, qui est devenu le premier commissaire aux enfants de l'Angleterre en juillet 2005, a amorcé son mandat en commençant par relever huit aspects préoccupants de la situation des enfants en Angleterre : les enfants et la société (notamment la commercialisation et les médias), l'intimidation, le droit d'asile et l'immigration, la justice pour les adolescents, les enfants handicapés, les enfants issus de minorités, les enfants vulnérables et la santé. Il est intéressant de noter que le commissaire aux enfants de l'Angleterre n'a aucun rôle précis à jouer dans l'examen des lois et des politiques pour en évaluer la conformité, alors que la commissaire de l'Écosse est au contraire tenue par la loi d'examiner toutes les lois, les politiques et les pratiques qui ont une incidence sur les enfants et les adolescents. Voir les témoignages de Kathleen Marshall et d'Al Aynsley-Green, ainsi que celui d'Alex Callaghan, National Children's Bureau, « Children's Commissioners in the United Kingdom », Highlight No 217, mai 2005.

⁴¹⁴ Témoignage de Ken Dryden.

faveur des droits de l'enfant et le degré de respect de la Convention par l'État⁴¹⁵ ». En outre, la production du rapport contribuerait à sensibiliser le gouvernement et le public aux droits protégés par la Convention. Le Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF a souligné que les rapports annuels rendent visibles le véritable vécu des enfants, améliorent encore la compréhension et, il faut l'espérer, suscitent un débat sur les violations de leurs droits⁴¹⁶.

b) Pouvoirs d'enquête

Des témoins ont affirmé de façon catégorique que **le commissaire aux enfants devait aussi être investi de vastes pouvoirs d'enquête indépendante – non seulement sur la mise en œuvre de la Convention par le gouvernement, mais aussi sur les questions plus systémiques et sur les plaintes concernant les droits des enfants au Canada**. De cette façon, le commissaire serait en mesure de stimuler le débat public sur divers thèmes et de formuler des recommandations de changement utiles.

À l'instar de la professeure Joanna Harrington, le Comité est d'avis que **le rôle du commissaire aux enfants du Canada consiste en définitive à être le porte-parole général des enfants et à mener des enquêtes systémiques** comme les ombudsmen des enfants de la Suède, de l'Écosse et de l'Angleterre, qui ne sont pas habilités à intervenir dans des cas précis. Le Comité est convaincu que le commissaire pourrait s'employer à faire en sorte que des mécanismes soient mis en place pour traiter les plaintes mettant précisément en cause les droits des enfants, plutôt que de les traiter lui-même. Cela suppose qu'il renverrait les cas particuliers aux défenseurs et ombudsmen provinciaux des enfants, de mêmes que les questions touchant l'immigration et les Autochtones au tribunal fédéral compétent. Comme Save the Children Norway l'a déclaré dans le rapport de son ombudsman des enfants :

Qu'il soit en mesure de traiter des plaintes individuelles ou pas, il est important que l'ombudsman ait toujours à l'œil les forces de la société qui portent atteinte aux droits des enfants ou qui leur font obstacle, et qu'il y sensibilise les organes gouvernementaux responsables ainsi que le public. Les plaintes individuelles pourraient servir de base à des initiatives plus

⁴¹⁵ Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, *Observation générale n° 2*, par. 18.

⁴¹⁶ Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, *Summary Report*, p. 11.

générales visant à modifier la législation ou à supprimer d'autres facteurs à l'origine de violations des droits des enfants⁴¹⁷.

c) Sensibilisation

Sur la foi de ses discussions avec les ombudsmen nationaux des enfants d'autres pays, le Comité a conclu qu'il devrait incomber au commissaire aux enfants du Canada de faire un travail de sensibilisation de façon à donner pleinement suite aux obligations du Canada en vertu de l'article 42 de la Convention. Suivant les propositions formulées dans la partie A du présent chapitre, **le commissaire devrait avoir le pouvoir de faire des campagnes de sensibilisation pour renseigner le public sur la Convention et sur les droits qui y sont reconnus ainsi que sur des enjeux particuliers touchant les enfants.** Par exemple, en Nouvelle-Zélande, le Bureau de la commissaire aux enfants organise des ateliers intensifs sur la défense des droits des enfants d'un bout à l'autre du pays et publie un bulletin trimestriel sur les questions relatives aux enfants.

Une part importante du travail du commissaire aux enfants devrait consister à assurer son accessibilité et sa visibilité auprès des enfants, des parents et fournisseurs de services de tout le Canada. En faisant de la publicité pour faire connaître son existence et ses responsabilités, il contribuera à accroître sa propre accessibilité. Cet argument a été repris par tous les commissaires qui ont témoigné devant le Comité. Tout comme la sensibilisation, la facilitation de l'accès au commissaire aux enfants est un élément crucial pour assurer une protection efficace des droits des enfants. Des témoins ont fait valoir que les ressources sont sous-utilisées et que la surveillance et la protection des droits laissent à désirer lorsque les enfants et les adultes ne sont pas au courant des ressources à leur disposition.

On fait valoir le même point dans le *Digest* du Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF sur les organismes de surveillance créés aux termes de la Convention :

Les droits ne sont guère utiles si personne ne les connaît ou ne les comprend. Le rôle des institutions responsables de la protection des droits de l'homme qui interviennent en faveur des enfants est crucial pour informer les enfants, les gouvernements et le public de ces droits, de la

⁴¹⁷ Miljeteig, p. 8. [Traduction]

façon de les faire respecter et des raisons pour lesquelles ils sont importants. Leur succès se mesure à leur degré de visibilité et d'accessibilité auprès des enfants⁴¹⁸.

d) Affaires autochtones

Après ses discussions avec les témoins sur la vulnérabilité particulière des enfants autochtones et sur leur marginalisation évidente dans la société canadienne, **le Comité est fermement convaincu que le Bureau du commissaire aux enfants devrait confier à un responsable de haut rang la mission d'enquêter sur la protection des droits des enfants autochtones et d'en assurer la surveillance.** Les enfants des Premières nations ne peuvent pas se tourner vers les défenseurs provinciaux actuels en raison des obstacles posés par les sphères de compétence. Comme Cindy Blackstock, de la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières nations du Canada, l'a déclaré dans son témoignage devant le Comité, « il faut qu'il y ait quelqu'un au niveau fédéral qui se penche sur les violations des droits des enfants autochtones dans les divers domaines afin que nous sachions en quoi elles consistent⁴¹⁹ ».

Le haut responsable en question devrait occuper un poste d'influence au Bureau du commissaire de façon à ce que le rôle précis qui lui est confié ne soit pas perdu dans la multitude des autres enjeux et enquêtes relevant du commissaire; peut-être y aurait-il lieu de confier ce rôle à un sous-commissaire.

L'organisation du Commissariat aux enfants de la Nouvelle-Zélande est un bon exemple de la façon dont on pourrait s'y prendre pour faire en sorte que les questions touchant les enfants autochtones figurent au nombre des priorités du Bureau du commissaire aux enfants. Non seulement la commissaire actuelle est « une femme maorie [dont l']ascendance la rend particulièrement sensible à la question du bien-être de tous les enfants en Nouvelle-Zélande⁴²⁰ », mais son Bureau veille aussi à ce qu'une attention particulière soit portée à la protection des droits des enfants autochtones dans ce pays . Cindy Kiro l'a d'ailleurs dit clairement :

⁴¹⁸ Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, *Digest n° 8*, p. 1. [Traduction]

⁴¹⁹ Témoignage de Cindy Blackstock, 7 février 2005.

⁴²⁰ *Ibid.*

Le sort des enfants maoris constitue une priorité pour mon bureau, et ce, pour deux raisons. D'abord, les statistiques et les expériences négatives que vous venez de décrire concernant les collectivités autochtones du Canada s'appliquent également aux enfants maoris, en Nouvelle-Zélande. [...]

Ensuite, [...] l'État et la société ont des droits et des obligations à l'égard de ces peuples et collectivités. Franchement, ces populations ne se trouvent qu'en Nouvelle-Zélande⁴²¹.

e) Liaison

Les défenseurs provinciaux des enfants ont souligné devant le Comité que **le commissaire aux enfants devrait assurer la liaison avec le Conseil canadien des organismes provinciaux de défense des droits des enfants et des jeunes** pour faciliter la protection des droits des enfants et faire en sorte qu'elle fasse l'objet d'une surveillance efficace dans tout le Canada. Merv Bernstein, du Bureau du défenseur des droits des enfants de la Saskatchewan, a signalé au Comité qu'en raison du système fédéral,

[m]es homologues défenseurs des enfants dans les autres provinces et territoires et moi-même cherchons à combler ce vide grâce au Canadian Council of Provincial Child and Youth Advocates auquel nous appartenons et nous essayons de mobiliser Ottawa chaque fois que sa politique a des répercussions sur les droits des enfants. Nous pouvons bien évidemment défendre les intérêts des enfants dans nos provinces respectives en appliquant la loi fédérale, mais on constate un vide très net à l'échelon fédéral. Nous aimerions pouvoir collaborer avec un commissaire canadien aux droits de l'enfant[.]

L'activité est souvent intense, mais ce qui semble faire parfois défaut, c'est la coordination, la formulation d'une vision, l'impression d'une orientation, l'intégration des services et le travail en partenariat⁴²².

⁴²¹ Témoignage de Cindy Kiro.

⁴²² Témoignage de Merv Bernstein.

Par ailleurs, Fred Milowsky, agent adjoint pour l'enfance et la jeunesse en Colombie-Britannique a constaté que, « du côté fédéral, il y a bel et bien un vide qu'il faut combler⁴²³ ».

Le commissaire aux enfants pourrait apporter une contribution à cet égard et faciliter le dialogue entre les provinces, de manière à ce qu'on crée un réseau de protection plus efficace⁴²⁴. Même si la législation diffère d'une province à l'autre et que les mandats des protecteurs des enfants sont différents, ceux-ci pourront partager de l'information et des statistiques de nature à faciliter le dialogue et les enquêtes sur des questions particulières et plus systémiques concernant la protection des droits des enfants. Comme l'a signalé Merv Bernstein, le Commissariat aux enfants pourrait exercer des pressions pour qu'il y ait des protecteurs des enfants indépendants dans toutes les provinces. À l'échelle fédérale et provinciale, les protecteurs pourraient unir leurs efforts pour établir des pratiques exemplaires et faciliter l'établissement de normes nationales, par l'entremise du bureau du commissaire fédéral qui assurerait la coordination. Judy Finlay, protectrice des enfants pour la province de l'Ontario, a fait valoir que ces organismes peuvent mettre à profit les frictions entre les provinces pour faciliter le dialogue et la mise en œuvre de changements positifs :

Un commissaire [fédéral] peut aider à expliquer le problème et à trouver des solutions. Je ne crois pas que les frictions soient une mauvaise chose. Il faut qu'il y ait un dialogue au pays, et les enfants doivent y prendre part. Si des jeunes et des enfants participaient à la conversation, nous saurions rapidement ce qui importe, car les jeunes nous aideraient à le déterminer. [...]

Bien que les organismes de défense des droits des enfants diffèrent d'une province à l'autre ainsi que leur mandat, nous estimons qu'ils partagent tous les mêmes préoccupations. Notre conseil est en faveur de la création d'un poste de commissaire et il serait prêt à travailler en étroite collaboration avec son titulaire. Presque toutes les provinces comptent maintenant un protecteur des enfants nommé par la province. Assurer la communication entre les provinces et le commissaire par l'entremise des

⁴²³ Témoignage de Fred Milowsky.

⁴²⁴ Témoignage du D^r Jules Julien.

protecteurs des enfants pourrait contribuer à atténuer les frictions qui existent entre les provinces et le gouvernement fédéral⁴²⁵.

Le commissaire aux enfants devrait aussi inciter les divers échelons de gouvernement, les organismes non gouvernementaux et les autres fournisseurs de services à collaborer entre eux et à se consulter. Actuellement, ces intervenants aux quatre coins du Canada travaillent à la protection des droits des enfants selon une approche pour le moins décousue. Le Groupe des ONG pour la *Convention relative aux droits de l'enfant* s'est dit frustré du manque de cohésion qui empêche les ONG qui défendent les droits des enfants au Canada d'exercer une surveillance systématique de l'application des droits des enfants⁴²⁶. Le D^r Julien a signalé qu'[i]l y a beaucoup de groupes communautaires, mais ces groupes, souvent, ils ne se parlent pas⁴²⁷. Les groupes et les intervenants dans le domaine des droits des enfants se demandent souvent « à qui parler⁴²⁸ ». Le commissaire aux enfants pourrait jouer un rôle important en facilitant le réseautage de ces ONG.

f) Participation des enfants

Le Comité propose instamment que le commissaire aux enfants soit tenu par la loi d'écouter les enfants et de les faire participer à ses activités. Aux termes de l'article 12 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, les enfants ont le droit d'exprimer leur opinion sur toute question les concernant et d'obtenir que celle-ci soit prise au sérieux. Le commissaire aux enfants devrait avoir le mandat de s'acquitter de cette obligation en tant que défenseur des droits des enfants au niveau fédéral. Comme l'a souligné le Comité des droits de l'enfant, les institutions concernées « doivent s'employer à établir des contacts directs avec les enfants et à les impliquer et à les consulter de manière appropriée⁴²⁹ ». Cela dit, non seulement le commissaire devrait avoir le mandat de faire participer les enfants, mais cette participation devrait être utile et tangible. Le Bureau du commissaire aux enfants est l'endroit idéal pour ce faire. À titre d'exemple, la

⁴²⁵ Témoignage de Judy Finlay, 21 février 2005.

⁴²⁶ Témoignages d'Elaine Petitot-Côté et d'Hélène Sakstein.

⁴²⁷ Témoignage du D^r Julien.

⁴²⁸ Témoignage d'Elspeth Ross.

⁴²⁹ Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, *Observation générale n° 2*, par. 16.

commissaire aux enfants de la Nouvelle-Zélande s'est adjoint un groupe témoin de jeunes qu'elle consulte pour mieux prendre le pouls de la situation des enfants d'un bout à l'autre du pays.

Le Comité a conclu que la loi devrait conférer au commissaire aux enfants non seulement le droit d'entendre les enfants, mais aussi la responsabilité de le faire de façon concrète. Marilyn McCormack, de l'Office of the Child and Youth Advocate de Terre-Neuve-et-Labrador, l'a d'ailleurs bien fait ressortir dans son témoignage :

Je pense que ça devrait être dans toutes les lois concernant les enfants. C'est ce que nous prônons. Dans notre loi, on lit que nous avons le droit de rencontrer les enfants et les jeunes et de les interroger. Je pense que ce devrait être dans toutes les lois concernant les enfants, que les enfants doivent être entendus. À mon avis, ce serait une excellente chose⁴³⁰.

Le Comité est convaincu qu'avec ces moyens, le commissaire aux enfants du Canada pourrait avoir un puissant effet catalyseur sur l'évolution des lois, des politiques et des attitudes.

RECOMMANDATION 20

Le Parlement doit adopter une loi pour créer un commissariat aux enfants indépendant chargé de surveiller l'application de la *Convention relative aux droits de l'enfant* et de protéger les droits des enfants au Canada. Le commissariat doit être tenu de faire rapport au Parlement à chaque année.

C. GROUPE DE TRAVAIL INTERMINISTÉRIEL CHARGÉ DE LA MISE EN ŒUVRE DES DROITS DES ENFANTS AU SEIN DE L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE

1. L'organisme

En plus de réclamer la création d'un commissariat aux enfants indépendant pour veiller au respect des droits des enfants au Canada, les témoins ont particulièrement déploré l'éparpillement actuel des responsabilités relatives aux enfants au sein de l'administration fédérale. Nicolas Steinmetz de la Fondation pour la promotion de la

pédiatrie sociale a décrit le travail cloisonné au sein des gouvernements et des ministères à l'échelle fédérale et provinciale :

On doit se rappeler que cela prend vraiment tout un village pour élever un enfant. Nous ne sommes pas des villages d'antan, mais bien une société complexe qui agit par l'entremise des lois, des règlements, des politiques gouvernementales dans tous les ministères.

Quand on doit parler avec des gens d'un ministère pour un octroi d'argent pour faire le travail de la pédiatrie sociale, on se rend compte qu'on parle avec des gens d'un ministère au sein duquel il y a aussi des îlots. Par exemple, si le Dr Julien veut aider à préparer les enfants à la réussite à l'école, il doit également travailler avec les gens du ministère de l'Éducation. Sauf que les interlocuteurs du ministère de l'Éducation considèrent que d'assurer le développement d'un enfant revient au ministère de la Santé, alors qu'ils n'ont rien à voir avec cela. Et c'est difficile de leur faire comprendre que pour une chose comme le développement d'un être humain, c'est toute la société qui est impliquée et que la façon dont nous sommes organisés comme gouvernement ne reflète pas le besoin des gens, mais illustre plutôt le besoin du gouvernement d'organiser ses affaires, et ce n'est pas toujours la même chose⁴³¹.

Faisant écho aux recommandations de nombreux témoins comme Suzanne Williams, la protectrice des enfants pour la province de l'Ontario, Judy Finlay, et le ministre de la Justice, **le Comité recommande que le gouvernement fédéral crée un groupe de travail interministériel** chargé d'assurer la protection des droits des enfants dans l'ensemble de l'administration fédérale, afin d'accroître la conformité du Canada à la *Convention relative aux droits de l'enfant* et d'en assurer la mise en œuvre au sein de l'appareil gouvernemental lui-même.

Quand le Canada a ratifié la Convention, en 1991, la responsabilité d'en coordonner la mise en œuvre et de préparer les rapports destinés au Comité des droits de l'enfant incombait au ministère de la Justice ainsi qu'au Bureau des enfants de Santé Canada. Ce sont maintenant le ministère de la Justice et la Division de l'enfance et de l'adolescence de l'Agence de santé publique du Canada qui s'occupent de compiler les données devant

⁴³⁰ Marilyn McCormack, procureure adjointe, Office of the Child and Youth Advocate, témoignage devant le Comité, 13 juin 2005.

⁴³¹ Témoignage de Nicolas Steinmetz.

figurer dans la partie du rapport du Canada aux Nations Unies qui concerne le gouvernement fédéral.

Des témoins ont cependant souligné qu'il ne suffit pas de confier la responsabilité des rapports à ces deux ministères. En effet, de nombreux organes de l'administration fédérale s'occupent de dossiers concernant les droits des enfants; il nous faut donc un organisme de coordination pour institutionnaliser les liens et les responsabilités de ces ministères, organismes et agences. Comme le Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF l'a fait valoir,

[i]l n'est habituellement pas possible de réunir toutes les questions assujetties à la Convention sous l'égide d'un seul et même organisme gouvernemental, parce que l'action de pratiquement tous les organismes gouvernementaux a une incidence sur la vie des enfants. L'expérience a fait ressortir les dangers de la marginalisation que peut entraîner le fait de confier à une seule entité de la responsabilité de la politique concernant les enfants⁴³².

Le nouveau groupe de travail chargé de la mise en œuvre coordonnerait donc les activités, les politiques et les lois applicables aux droits des enfants dans l'ensemble de l'administration fédérale – ministères de la Justice, de la Citoyenneté et Immigration, des Ressources humaines et Développement des compétences, du Développement social, de la Sécurité publique et Protection civile, du Patrimoine canadien, des Affaires indiennes et du Nord canadien ainsi que des Affaires étrangères, et Agence canadienne de développement international – de façon à rendre compte de toutes les mesures gouvernementales concernant les enfants. Le Comité verrait d'un bon œil que ce groupe de travail relève du Bureau du Conseil privé, qui est l'instance qui exerce le plus d'influence sur les efforts de coopération interministérielle. Si toutefois cette solution n'est pas envisageable, le Comité propose que le groupe de travail soit présidé par le ministère de la Justice, puisque c'est le ministère qui influe le plus étroitement sur la législation régissant tous les aspects des droits des enfants dans l'ensemble du Canada.

⁴³² Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, *Summary Report*, p. 15. [Traduction]

Au cours de ses missions d'étude en Europe, le Comité a constaté que de nombreux pays se sont dotés d'organismes de coordination analogues pour s'acquitter plus efficacement de leurs obligations en vertu de la Convention. Par exemple, le ministère de la Santé et des Affaires sociales de la Suède a confié à un secrétariat spécial le soin de coordonner les mécanismes en vigueur dans l'ensemble de l'administration gouvernementale de façon que le point de vue de l'enfant se reflète dans la politique gouvernementale à tous les niveaux, et de produire le rapport de la Suède au Comité des Nations Unies⁴³³. L'Angleterre a aussi au sein du Cabinet un sous-comité interministériel responsable des affaires intérieures (politique relative aux enfants), constitué de représentants de tous les ministères qui se réunissent à intervalles réguliers pour veiller à l'application de la Convention par l'ensemble des ministères⁴³⁴. Judy Finlay a insisté sur la nécessité du leadership fédéral à cet égard :

[...] il nous faut un bureau au sein du gouvernement fédéral dont le mandat consisterait à appliquer d'une manière opérationnelle le plan d'action national et la Convention. Nous sommes des autorités provinciales. Nous faisons le suivi et nous nous assurons que les lois provinciales et fédérales qui concernent nos enfants sont respectées, mais nous le faisons uniquement à l'échelle provinciale. Sans direction coordonnée et centralisée, il n'existe aucun engagement à l'échelle nationale pour que les principes et les objectifs de la Convention soient appliqués⁴³⁵.

2. Rôles spécifiques du groupe de travail chargé de la mise en œuvre

Le Comité recommande que le groupe de travail assume de multiples rôles en ce qui concerne, par exemple, la coordination et la mise en œuvre, la surveillance, la promotion du Plan d'action national du Canada, *Un Canada digne des enfants*, et l'adoption de mesures pour que les enfants et les droits des enfants jouissent d'une visibilité accrue.

⁴³³ Carin Jahn, directrice, Politique de l'enfance, ministère de la Santé et des Affaires sociales de la Suède, témoignage devant le Comité, 31 janvier 2005; ministère de la Santé et des Affaires sociales de la Suède, « Follow-up of the National Strategy to Realize the United Nations *Convention on the Rights of the Child* in Sweden », *Fact Sheet* n° 10, juin 2001.

⁴³⁴ Anne Jackson, directrice de la stratégie, Children, Young People and Families Directorate, ministère de l'Éducation et des Compétences de l'Angleterre, témoignage devant le Comité, 10 octobre 2005.

⁴³⁵ Témoignage de Judy Finlay, 21 février 2005.

a) Analyse des effets sur les enfants – Évaluation de la législation dans l'optique des droits des enfants

Le Comité est convaincu de la nécessité de confier au premier chef à ce groupe de travail la responsabilité de veiller à ce que toute la législation fédérale soit compatible avec les obligations du Canada en vertu de la *Convention relative aux droits de l'enfant*. Le groupe de travail devrait soumettre toute la législation existante et proposée à un examen approfondi en se servant de la Convention comme liste de contrôle. Comme l'a précisé le Comité des droits de l'enfant,

[i]l est nécessaire d'examiner la Convention non seulement article par article mais aussi de globalement pour tenir compte de l'interdépendance et de l'indivisibilité des droits de l'homme. L'examen doit être continu plutôt que ponctuel et porter à la fois sur les lois qui sont proposées et sur celles qui sont déjà en vigueur⁴³⁶.

Katherine Covell a souligné que pour y arriver, **le groupe de travail devrait fonder son analyse de la législation et des politiques sur les enfants**. L'examen de la législation doit donc se faire dans l'optique des droits des enfants, autrement dit il faut procéder à une étude d'impact pour déterminer quels effets un projet de loi donné risque d'avoir sur eux. Le Comité des droits de l'enfant a décrit ce processus de la façon suivante :

Pour garantir que l'intérêt supérieur de l'enfant est une considération primordiale dans toutes les décisions qui concernent les enfants (paragraphe 1 de l'article 3) et que toutes les dispositions de la Convention sont respectées dans la législation et au stade de l'élaboration et de l'exécution des politiques à tous les niveaux de gouvernement, il faut qu'existe un processus permanent d'analyse des effets des décisions sur les enfants (qui prévoit les effets de toute proposition de loi, de politique ou de crédits budgétaires touchant les enfants et l'exercice de leurs droits) et d'évaluation de ces effets (évaluation des effets concrets de l'application des décisions)⁴³⁷.

Joan Durrant de l'Université du Manitoba a dit au comité que le Canada peut s'inspirer du modèle de la Suède en matière de droits de l'enfant. Comme l'a fait

⁴³⁶ Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, *Observation générale n° 5*, par. 18.

⁴³⁷ *Ibid.*, par. 45.

remarquer Kathy Vandergrift, « l'administration dispose de méthodes pour évaluer l'impact sur d'autres fronts⁴³⁸ ». Elle peut réaliser une telle évaluation. À ce moment-là, « cela s'inscrit dans la décision à prendre⁴³⁹ ».

Le Comité est convaincu que l'adoption d'une approche basée sur une liste de contrôle permettrait de veiller à ce que les droits des enfants et les obligations internationales du Canada en vertu de la Convention aient vraiment force de loi au Canada. Bien que ce ne soit pas nécessairement évident à première vue, presque tous les aspects de la politique gouvernementale et de la législation ont d'une façon ou d'une autre une incidence sur les enfants : on n'a qu'à penser, par exemple, à la législation sur la santé, sur l'environnement ou sur l'économie. Comme le Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF l'a affirmé dans son *Digest* sur les organismes de surveillance des droits des enfants, « une politique économique qui n'a d'effet sur les enfants, ça n'existe pas⁴⁴⁰ ».

b) Consultations permanentes

Les critiques formulées à propos du mode de consultation actuellement en vigueur au Canada ont convaincu le Comité de la nécessité **d'investir le groupe de travail d'une autre responsabilité, à savoir celle de mener des consultations permanentes auprès des provinces, des territoires et des autres intervenants – notamment les enfants – afin de s'assurer que les lois du Canada demeurent conformes à ses obligations en vertu de la Convention**. Le groupe de travail assumerait donc un rôle de coordination puisqu'il organiserait des consultations auprès des organismes gouvernementaux intéressés pour sensibiliser les provinces à leurs obligations et aux solutions à leur disposition en matière de lois et de politiques. Le Comité remarque que, dans un système fédéral, les réseaux fonctionnent souvent mieux que les autres cadres de fonctionnement. Ce qu'il nous faut, c'est un système de nature à encourager la collaboration. Le défi consiste à l'institutionnaliser⁴⁴¹.

⁴³⁸ Témoignage de Kathy Vandergrift, 23 octobre 2006.

⁴³⁹ *Ibid.*

⁴⁴⁰ Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, *Digest n° 8*, p. 3.

⁴⁴¹ L'honorable sénatrice Landon Pearson, Étude sur la violence contre les enfants du Secrétaire général des Nations Unies, Consultations régionales nord-américaines, 4 juin 2005.

La création d'un groupe de travail s'impose pour donner suite aux réserves exprimées par le Comité des droits de l'enfant quant à la capacité du Comité permanent des fonctionnaires ou de n'importe quel autre organisme de coordonner efficacement le respect des droits des enfants au Canada :

Le Comité [...] reste toutefois préoccupé de ce que ni le Comité permanent des fonctionnaires chargé des droits de la personne ni le secrétaire d'État à l'enfance et à la jeunesse ne soit spécialement chargé des tâches de coordination et de suivi de la mise en œuvre de la Convention.

Le Comité encourage l'État partie à renforcer la coordination et le suivi et à en assurer l'efficacité, en particulier, entre les autorités fédérales, provinciales et territoriales, dans le domaine de la mise en œuvre des politiques de promotion et de protection de l'enfance [...] en vue de limiter et si possible d'éliminer toute possibilité de disparité ou de discrimination dans la mise en œuvre de la Convention⁴⁴².

c) Rapports aux Nations Unies

Le Comité a déjà insisté sur la nécessité d'alléger et de rendre plus efficient et transparent le processus de production des rapports du Canada au Comité des droits de l'enfant ainsi qu'à tous les organismes responsables des traités des Nations Unies, mais il rappelle que le prochain rapport que le Canada doit soumettre en vertu de la *Convention relative aux droits de l'enfant* est censé être déposé le 11 janvier 2009. Le gouvernement devrait donc bientôt entreprendre des consultations pour s'attaquer à cette tâche colossale, comme en témoigne la préparation du dernier rapport du Canada qui a nécessité environ trois ans. Le délai est dans moins de deux ans.

Pour faire suite aux préoccupations exprimées par le Comité des Nations Unies et par les témoins, **le Comité propose que, une fois établi, le groupe de travail en question se charge de préparer la partie du rapport que doit remettre le Canada au Comité des Nations Unies portant sur le gouvernement fédéral** et collabore étroitement avec le Comité permanent des fonctionnaires pour l'aider au besoin durant les consultations auprès des provinces et des territoires. Le groupe de travail serait le mieux placé pour

⁴⁴² Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, *Observations finales*, par. 10 et 11.

faire ce travail étant donné les consultations permanentes qu'il mènera auprès des autres instances gouvernementales compétentes et intervenants.

Fred Milowsky, agent adjoint pour l'enfance et la jeunesse de la Colombie-Britannique, a fait remarquer que le processus actuel est un processus à tendance réactive, à savoir que le rapport des ONG constitue une *réaction* au rapport du gouvernement et que « cela a tendance à créer des affrontements plutôt que de la coopération entre le gouvernement et les ONG⁴⁴³ ». M. Milowsky souligne la nécessité d'un dialogue constructif entre le gouvernement et les ONG dans la préparation de leurs rapports respectifs au Comité de l'ONU.

Le Comité tient à souligner que **le groupe de travail devrait aussi avoir le mandat de faire participer les enfants à la préparation du rapport du Canada**, afin d'acquérir une meilleure compréhension de la situation des enfants dont les droits sont les plus directement touchés par les politiques et la législation à l'étude. Cette participation pourrait être obtenue dans le cadre de consultations permanentes ou grâce à l'établissement direct de mécanismes pour faciliter le dialogue tout au long de la préparation du rapport.

Toutefois, la nécessité d'alléger et de simplifier le processus ne se limite pas à la préparation du rapport d'État partie. Le HCDH-ONU a reconnu que ses propres exigences sont lourdes; il se penche actuellement sur la question afin de voir quelle serait la meilleure façon d'alléger le processus de fonctionnement des organismes responsables des traités des Nations Unies. Chacun de ces organismes affiche actuellement d'énormes arriérés pour ce qui est de la réception et de l'examen des rapports des États parties, et cet arriéré continue de grossir. En 2004, le Canada a donné au HCDH-ONU 5 millions de dollars, répartis sur trois ans, en financement de base, pour l'aider à uniformiser et à simplifier le processus de présentation et d'examen des rapports et en octobre 2005, il a donné un autre 3 millions de dollars. Les discussions à ce sujet se poursuivent, mais il vaut la peine de signaler que déjà, le Comité des droits de l'enfant a été scindé en deux entités distinctes. En 2006, ces deux entités parallèles du Comité des Nations Unies,

⁴⁴³ Témoignage Fred Milowsky.

composées de neuf membres chacune, ont partagé l'étude des rapports afin de réduire l'arriéré accumulé.

Par son don, le Canada a déjà commencé à contribuer au processus de réforme. **Le Comité est favorable au renforcement de l'orientation positive adoptée par le HCDH-ONU pour simplifier en permanence la procédure de présentation et d'examen des rapports et permettre ainsi une analyse approfondie de la mise en œuvre de la Convention par un pays donné et un allègement du fardeau que représente la préparation des rapports pour les États parties, qui doivent actuellement y consacrer des années.**

Enfin, le Comité propose que le groupe de travail soit chargé de la préparation du rapport de suivi donné par le gouvernement aux *Observations finales* du Comité des Nations Unies, qui doit être déposé au Parlement. Ce rapport devrait faire état en détail de la réaction du gouvernement fédéral et de la façon dont celui-ci a donné suite à chacune des suggestions et des recommandations du Comité des Nations Unies.

En dernière analyse, le Comité fait écho aux propos de la professeure Kay Tisdall de l'Université d'Édimbourg, qui a souligné que la présentation de rapports aux comités des Nations Unies sera un exercice « vide de sens⁴⁴⁴ », si le Canada ne met pas les efforts qu'il faut dans le processus. Le Comité des droits de l'enfant l'a dit dans son *Observation générale* à propos de la mise en œuvre de la Convention :

Ce processus constitue une façon unique de rendre compte [...] de la façon dont les États traitent les enfants et leurs droits. Mais il ne peut avoir d'effet véritable sur la vie des enfants que si les rapports sont diffusés et examinés de manière constructive au niveau national⁴⁴⁵.

3. Nécessité d'une stratégie de sensibilisation

En plus de mettre l'accent sur la législation et sur les exigences en matière de rapports, les témoins ont insisté sur l'importance pour **le groupe de travail de privilégier la sensibilisation et de concevoir une « stratégie de communication**

⁴⁴⁴ Témoignage de Kay Tisdall.

⁴⁴⁵ Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, *Observation générale* n° 5, par. 71.

détaillée et bien dotée⁴⁴⁶ » afin que l'information sur les droits des enfants soit facilement accessible aux enfants eux-mêmes, à leurs protecteurs, aux décideurs, aux spécialistes, aux travailleurs de première ligne et au public en général. Dans le sens des propositions formulées dans la partie A du présent chapitre, le Comité est d'avis que cette stratégie de portée générale doit prévoir des mécanismes de diffusion de l'information aux organismes gouvernementaux et indépendants participant à la mise en œuvre de la Convention ainsi que des moyens pour entrer en contact avec eux. Le groupe de travail devrait veiller à ce que ces renseignements soient librement diffusés dans les écoles.

Le Comité propose que le groupe de travail veille à ce que le texte de la Convention soit largement diffusé, dans une version adaptée aux enfants et dans plusieurs langues, afin de le rendre aussi accessible que possible aux enfants et aux familles les plus marginalisées de la société canadienne.

Les témoins interrogés au Canada et à l'étranger de même que le Comité des droits de l'enfant ont souligné que la sensibilisation aux questions touchant les droits des enfants est une obligation absolue en vertu de l'article 42 de la Convention. Non seulement cette obligation exige un partage de l'information sur la Convention elle-même, mais elle suppose aussi que le rapport d'État partie du Canada, les *Observations finales* du Comité des Nations Unies et la réponse du gouvernement à tous les intervenants intéressés soient largement diffusés. Le Comité propose que la nouveau groupe de travail s'inspire de l'exemple de la Suède, qui a publié son rapport d'État partie révisé sous forme de livre après l'avoir soumis aux Nations Unies, et en a distribué des exemplaires aux ONG ainsi qu'aux autorités locales afin de préparer le terrain à des discussions ultérieures⁴⁴⁷.

4. Résultats

Les avantages de la mise en place d'un groupe de travail comme celui-là ont été clairement expliqués au Comité. Des études de cas internationales confirment que

⁴⁴⁶ Mémoire de Suzanne Williams.

⁴⁴⁷ Témoignage de Carin Jahn.

[l]a mise en place d'institutions et de structures permanentes axées sur les droits des enfants au sein des administrations gouvernementales a été cruciale pour assurer une mise en œuvre coordonnée de la Convention et en accroître la visibilité auprès du grand public. L'adoption d'une approche plus coordonnée est un atout pour s'assurer de la participation de la société civile, tout comme la capacité de tenir compte du vue de l'enfant dans le processus d'élaboration des politiques. Ces mécanismes ont permis de faire une place aux enfants dans le plan d'action national, de mieux harmoniser les activités les concernant et d'élaborer une stratégie pour concrétiser le respect de leurs droits et évaluer les progrès réalisés à ce chapitre⁴⁴⁸.

Le Comité souligne aussi qu'il est crucial que le groupe de travail soit tenu de faire participer les enfants à ses activités si nous voulons que les droits des enfants et l'approche fondée sur ces droits soient appliqués efficacement au Canada.

RECOMMANDATION 21

Un groupe de travail interministériel chargé de la mise en œuvre des droits des enfants doit être créé pour coordonner les activités, les politiques et les lois touchant les droits des enfants.

D. CUEILLETTE DE DONNÉES

Enfin, le **Comité souhaite faire ressortir le fait que le Commissariat aux enfants et le groupe de travail seraient bien placés pour recueillir des données statistiques.** Des témoins aux quatre coins du Canada ont déploré le manque de statistiques nationales sur des questions relatives aux enfants. Bien que l'on puisse recueillir des données à l'échelle provinciale, voire locale, il n'existe pas de mécanisme de coordination et d'intégration de ces données de manière à créer un tableau national de la situation au Canada. Des témoins ont **réclamé que le gouvernement améliore la cueillette de données dans plusieurs domaines touchant les droits des enfants.**

Le Comité reconnaît la difficulté de la tâche. Il est très difficile d'obtenir des données précises et utiles en soi. En fait, c'est l'interprétation et l'analyse qui rend les données utiles.

⁴⁴⁸ Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, *Summary Report*, p. 16. [Traduction]

Les statistiques nationales générales peuvent aider les intervenants à mieux comprendre une question, à créer un système plus complet relativement à la surveillance des manquements par rapport aux droits des enfants, à évaluer l'impact des initiatives et à élaborer des stratégies d'intervention. Des témoins ont souligné l'importance qu'il y a à avoir des statistiques utiles en cela qu'elles aident les organismes à se mobiliser autour d'une question donnée. **Le Commissariat aux enfants et le groupe de travail fédéral peuvent jouer un rôle important dans la cueillette de données statistiques ou l'initiation d'un dialogue avec les organismes de statistiques en vue de la création d'une base de données nationale sur des questions touchant les enfants.**

E. COMMENTAIRES DU COMITÉ

Le Comité avait pour mandat d'examiner les obligations internationales du Canada en ce qui concerne les droits et libertés des enfants et de voir si la législation, les politiques et la pratique en vigueur au Canada peuvent être considérées comme conformes aux exigences en vertu de la *Convention relative aux droits de l'enfant*. À la lumière des observations et des critiques formulées par le Comité des droits de l'enfant et au terme de deux années d'audiences au Canada et à l'étranger, le Comité a pris conscience du fait qu'il ne peut y avoir de conformité intégrale ni donc de protection réelle et complète des droits des enfants sans une mise en œuvre concrète de la Convention. Or, cette mise en œuvre concrète fait défaut.

Sensible aux préoccupations exprimées tout au long de ses audiences, le Comité a tenté de combler « l'abîme qui sépare le discours sur les droits et la réalité quotidienne vécue par les enfants⁴⁴⁹! ». Le Comité a structuré ses délibérations en fonction de la démarche fondée sur les droits établie dans la Convention, en partant du principe que les enfants sont un des groupes les plus intrinsèquement vulnérables et sous-représentés du Canada. Le Comité a abordé sa mission dans une optique plus viable afin de trouver des solutions de nature à garantir un respect plus global des droits des enfants dans l'ensemble de la société canadienne.

⁴⁴⁹ Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, *Digest n° 8*, p. 4.

En plus d'amener le Comité à formuler des recommandations précises sur les droits de groupes d'enfants particulièrement vulnérables cette approche l'a amené à recommander la création d'un groupe de travail interministériel, où sera centralisée la coordination de la mise en œuvre de la Convention dans l'ensemble de l'administration fédérale. Elle nous a aussi amené à recommander la création d'un commissaire aux enfants, un mécanisme de surveillance capable d'appliquer efficacement ces droits et de responsabiliser le gouvernement, par l'intermédiaire du Parlement, vis-à-vis du public en général ainsi que des enfants en particulier. Dans toutes ses recommandations, le Comité a insisté sur l'absolue nécessité de faciliter la participation des enfants à tous les mécanismes influant sur leurs droits. Il faut que les voix et non simplement les choix des enfants soient entendus au niveau national.

Le Comité insiste sur la nécessité d'agir maintenant de manière à protéger la vie et les droits des membres de notre société qui comptent parmi les plus vulnérables.

Au-delà de la question des droits des enfants, la démarche du Comité souligne plus encore l'importance des observations déjà formulés dans son précédent rapport *Des promesses à tenir* quant à l'inefficience et l'insuffisance des mécanismes canadiens de ratification et de mise en œuvre des traités internationaux en matière de droits de la personne en général. Le Canada ne pourra respecter ses obligations internationales en matière de droits de la personne que s'il arrive à tenir ses promesses quant à la conformité. Le Comité est convaincu que ce n'est qu'en renforçant l'efficacité de son processus de ratification et en insistant sur l'obligation d'en rendre compte que le Canada pourra vraiment prétendre rester un chef de file dans le domaine des droits de la personne. À quoi bon, en effet, avoir une réputation qui dépasse ses propres frontières si elle n'est pas vraiment méritée chez soi. Le dernier chapitre du présent rapport présentera un modèle de plan d'action menant le Canada à respecter ses obligations internationales en matière de droits de la personne.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5



32
76



First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006-07

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006-2007

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Human Rights

Droits de la personne

Chair:

The Honourable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Présidente :

L'honorable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Wednesday, April 25, 2007

Le mercredi 25 avril 2007

Issue No. 18
Volume 3 of 3

Fascicule n° 18
Volume 3 de 3

THE TENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(*Children: The Silenced Citizens*)
Chapter 18

LE DIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(*Les enfants : des citoyens sans voix*)
Chapitre 18

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
HUMAN RIGHTS

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Chair*

The Honourable Joan Fraser, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Dallaire	* LeBreton, P.C.
* Hervieux-Payette, P.C.	(or Comeau)
(or Tardif)	Lovelace Nicholas
Jaffer	Munson
Kinsella	Nancy Ruth
	Poy

*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
DROITS DE LA PERSONNE

Présidente : L'honorable A. Raynell Andreychuk

Vice-présidente : L'honorable Joan Fraser

et

Les honorables sénateurs :

Dallaire	* LeBreton, C.P.
* Hervieux-Payette, C.P.	(ou Comeau)
(ou Tardif)	Lovelace Nicholas
Jaffer	Munson
Kinsella	Nancy Ruth
	Poy

*Membres d'office

(Quorum 4)

Children: The Silenced Citizens

EFFECTIVE IMPLEMENTATION OF CANADA'S INTERNATIONAL OBLIGATIONS WITH RESPECT TO THE RIGHTS OF CHILDREN

Final Report of the Standing Senate Committee on Human Rights

The Honourable Raynell Andreychuk
Chair

The Honourable Joan Fraser
Deputy Chair

April 2007

Ce document est disponible en français.

This report and the Committee's proceedings are available online at
www.senate-senat.ca/rights-droits.asp

Hard copies of this document are available by contacting
the Senate Committees Directorate at (613) 990-0088 or by email at
rights-droits@sen.parl.gc.ca

Membership

The Honourable Raynell Andreychuk, Chair

The Honourable Joan Fraser, Deputy Chair

and

The Honourable Senators:

Romeo Dallaire

*Céline Hervieux-Payette, P.C. (or Claudette Tardif)

Mobina S.B. Jaffer

Noël A. Kinsella

*Marjory LeBreton, P.C. (or Gerald Comeau)

Sandra M. Lovelace Nicholas

Jim Munson

Nancy Ruth

Vivienne Poy

*Ex-officio members

In addition, the Honourable Senators Jack Austin, George Baker, P.C., Sharon Carstairs, P.C., Maria Chaput, Ione Christensen, Ethel M. Cochrane, Marisa Ferretti Barth, Elizabeth Hubley, Laurier LaPierre, Rose-Marie Losier-Cool, Terry Mercer, Pana Merchant, Grant Mitchell, Donald H. Oliver, Landon Pearson, Lucie Pépin, Robert W. Peterson, Marie-P. Poulin (Charette), William Rompkey, P.C., Terrance R. Stratton and Rod A. Zimmer were members of the Committee at various times during this study or participated in its work.

Staff from the Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament:

Laura Barnett, Analyst

Staff from the Senate Committees Directorate:

Louise Archambeault, Administrative Assistant

Matthieu Boulianne, Administrative Assistant

Line Gravel, Clerk of the Committee

Josée Thérien, Clerk of the Committee

Vanessa Moss-Norbury

Clerk of the Committee

Order of Reference

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, April 27, 2006:

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded by the Honourable Senator Keon:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to examine and report upon Canada's international obligations in regards to the rights and freedoms of children.

In particular, the Committee shall be authorized to examine:

- Our obligations under the United Nations Convention on the Rights of the Child; and
- Whether Canada's legislation as it applies to children meets our obligations under this Convention.

That the papers and evidence received and taken on the subject during the Thirty-eighth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee present its final report to the Senate no later than December 31, 2006 and that the Committee retain until March 31, 2007 all powers necessary to publicize its findings.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, November 29, 2006:

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded by the Honourable Senator Meighen:

That, notwithstanding the Order of the Senate adopted on Thursday, April 27, 2006, the Standing Senate Committee on Human Rights which was authorized to examine and report upon Canada's international obligations in regards to the rights and freedoms of children, be empowered to extend the date of presenting its final report from December

31, 2006 to March 31, 2007 and that the Committee retain until June 30, 2007 all powers necessary to publicize its findings.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, March 29, 2007:

The Honourable Senator Fraser moved, seconded by the Honourable Senator Milne:

That, notwithstanding the Order of the Senate adopted on Wednesday, November 29, 2006, the Standing Senate Committee on Human Rights which was authorized to examine and report upon Canada's international obligations in regards to the rights and freedoms of children, be empowered to extend the date of presenting its final report from March 31, 2007 to April 30, 2007 and that the Committee retain until July 30, 2007 all powers necessary to publicize its findings.

The question being put on the motion, it was adopted.

Table of Contents

Membership.....	i
Order of Reference	iii
Chair’s Forward.....	ix
Executive Summary	xi
Summary of Recommendations.....	xvii
Chapter 1 - Introduction	1
A. THE MANDATE	1
B. THE COMMITTEE’S WORK.....	2
1. An In-Depth Examination of the Canadian Context and Fact-Finding Missions Abroad.....	2
2. Who’s in Charge Here? The Interim Report.....	5
3. This Final Report	6
Chapter 2 - Implementation of International Law in Canada	7
A. RATIFICATION.....	7
B. RESERVATIONS.....	8
C. APPLICATION AND IMPLEMENTATION	8
D. ENFORCEMENT MECHANISMS.....	16
1. The Continuing Committee of Officials on Human Rights.....	17
2. Adequacy of the Reporting and Follow-Up Process.....	17
Chapter 3 - Children’s Rights and the Canadian Context.....	23
A. BRIEF HISTORY OF THE CONVENTION.....	23
B. THE CRITICAL IMPORTANCE OF FOCUSING ON CHILDREN’S RIGHTS	24
1. The Rights-Based Approach.....	24
2. Why Children?	27
C. THE CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD - AN OVERVIEW ...	31
1. The Convention.....	31
2. The Optional Protocols	33
3. The Committee on the Rights of the Child	34
D. THE GAP BETWEEN RIGHTS RHETORIC AND REALITY	35
Chapter 4 - Implementing the <i>Convention on the Rights of the Child</i>	40
A. APPLICATION AND IMPLEMENTATION	40
1. No Enabling Legislation	40
2. Statutory and Judicial Interpretation.....	42
B. RESERVATIONS.....	45
1. Article 21 – Customary Care	45
2. Article 37(c) – Detention of Young Offenders in Separate Facilities	46
3. Article 3(2) of the <i>Optional Protocol on the Involvement of Children in Armed Conflicts</i>	46

TABLE OF CONTENTS

C. ENFORCEMENT MECHANISMS.....	47
D. CANADA’S FEDERAL NATURE	48
E. THE COMMITTEE’S COMMENTS	49
F. THE FOLLOWING CHAPTERS	52
Chapter 5 - Articles 12 to 15: Participation and Expression	54
A. INTRODUCTION	54
B. THE RIGHT OF CANADIAN CHILDREN TO PARTICIPATE AND TO BE HEARD.....	55
Chapter 6 - Articles 19, 28, 37, 38 and the Optional Protocol: Violence Against Children	61
A. INTRODUCTION	61
B. ARTICLES 19 AND 28: CORPORAL PUNISHMENT	62
C. ARTICLE 19: BULLYING.....	71
D. ARTICLE 38 AND THE OPTIONAL PROTOCOL: CHILDREN INVOLVED IN ARMED CONFLICTS	74
Chapter 7 - Articles 19, 32, 34 to 36 and the Optional Protocol: Exploitation of Children	78
A. INTRODUCTION	78
B. ARTICLES 34 TO 36 AND THE OPTIONAL PROTOCOL: SEXUAL EXPLOITATION	80
C. ARTICLES 32 AND 36: ECONOMIC EXPLOITATION	83
Chapter 8 - Articles 37 and 40: Children in Conflict with the Law	86
A. INTRODUCTION	86
B. THE RATE OF YOUTH DETENTION IN CANADA	89
C. CONDITIONS IN DETENTION.....	95
Chapter 9 - Articles 9, 12, 19, 20, and 25: Child Protection Issues	99
A. INTRODUCTION	99
B. THE RIGHT OF THE CHILD TO BE HEARD AND TO PARTICIPATE.....	101
C. ISSUES OF TRANSIENCE.....	103
D. A UNIFORM AGE FOR PROTECTION	103
Chapter 10 - Articles 5, 7, 8, 18, 20, and 21: Adoption and Identity.....	106
A. INTRODUCTION	106
B. ARTICLES 5, 18, 20, AND 21: ADOPTION.....	106
C. ARTICLES 7 AND 8: IDENTITY	109
1. Adopted Children and Children of Anonymous Donors	110
2. Children of Same-Sex Parents	112
Chapter 11 - Articles 7, 9, 10, 11, 21, 22, 35, and the Optional Protocol: Child Migrants.....	116
A. INTRODUCTION	116
B. INTER-COUNTRY ADOPTION	120

C. FAMILY REUNIFICATION	124
D. SEPARATED CHILDREN AND TRAFFICKING IN PERSONS	127
E. DETENTION OF CHILD MIGRANTS	132
F. THE DESIGNATED REPRESENTATIVE	134
G. BEST INTERESTS OF THE CHILD	135
Chapter 12 - Articles 18, 28, and 29: Early Childhood Development	140
Chapter 13 - Articles 26 and 27: Children in Poverty	146
Chapter 14 - Articles 2, 23, 24, 33, and 39: Children's Health	154
A. INTRODUCTION	154
B. CHILD HEALTH IN CANADA	157
C. SPECIAL NEEDS CHILDREN	158
Chapter 15 - Article 2: Sexual Orientation	165
Chapter 16 - Articles 2 and 30: Aboriginal Children	169
A. INTRODUCTION	169
B. ABORIGINAL CHILDREN IN CANADA	170
1. Child Protection Issues	173
2. Standard of Living	179
3. Health	181
4. Education and Culture	183
5. Jurisdictional Conflicts	185
6. Aboriginal Children Off-Reserve	186
7. Seeking Tailored and Local Solutions	187
8. Section 67 of the Canadian Human Rights Act	190
Chapter 17 - Ensuring Effective Implementation of the Convention on the Rights of the Child in Canada	193
A. EDUCATION AND AWARENESS-RAISING	195
1. Awareness of the Convention in Canada	195
2. The Need for Education	198
B. A CANADIAN CHILDREN'S COMMISSIONER	202
1. The Organization	202
2. The Role of the Children's Commissioner	206
C. FEDERAL INTERDEPARTMENTAL IMPLEMENTATION WORKING GROUP FOR CHILDREN	214
1. The Organization	214
2. Specific Roles of the Implementation Working Group	216
3. The Need for an Education Strategy	221
4. The Results	222
D. DATA COLLECTION	223
E. THE COMMITTEE'S COMMENTS	223
Chapter 18 - Ratification and Incorporation of International Human Rights Treaties: A Framework for Change	226
A. INITIATION OF NEGOTIATIONS	227

TABLE OF CONTENTS

1. Consultation and Cooperation.....	227
2. Getting the Process Started	228
3. National Interest Analysis.....	229
B. SIGNATURE AND RATIFICATION.....	230
1. At the Federal Level – A Formal Declaration of Intent.....	230
2. Working in a Federal System.....	233
3. Upon Ratification.....	233
C. POST-RATIFICATION – ENSURING EFFECTIVE IMPLEMENTATION OF CANADA’S INTERNATIONAL TREATY OBLIGATIONS	233
1. The United Nations Reporting Requirement	233
2. Use of International Instruments When Proposing New Legislation and Policy 236	
D. THE COMMITTEE’S COMMENTS	237
Appendix A: Witnesses List	241
Appendix B: <i>Convention on the Rights of the Child</i>	256
Appendix C: Optional Protocol on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography	271
Appendix D: Optional Protocol on the Involvement of Children in Armed Conflict	278
Appendix E: 2003 Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child.....	283

Chapter 18 - Ratification and Incorporation of International Human Rights Treaties: A Framework for Change

Months of testimony – complemented by the observations, criticism, and recommendations of the Committee on the Rights of the Child – have convinced our Committee of the inadequacy of Canada’s approach to implementing the *Convention on the Rights of the Child* and, by extension, its approach to the adoption and implementation of international human rights treaties more generally in Canada. Neither inclusive nor transparent, the mechanisms currently in place for negotiating, ratifying, and incorporating such treaties are inefficient and ineffective, and only occasionally lead to real compliance. **At the heart of the problem is the fact that there is no modern, transparent, and democratic treaty implementation process understood and accepted in Canada. No institution has ultimate responsibility for ensuring that international human rights conventions are effectively implemented.** The Committee’s hearings surrounding the *Convention on the Rights of the Child* demonstrated that because no such process exists, Canada has been unable to achieve the Convention’s objectives and to live up to the expectations created upon signature and ratification.

We cannot turn back time to suggest improved means of approaching the *Convention on the Rights of the Child*. However, the Committee can suggest options for transforming the country’s approach to international human rights treaties in the future.

Based on what it has heard, the Committee has arrived at a framework – outlined in this chapter – for improving the process whereby Canada ratifies and incorporates its international human rights obligations. This proposal calls for enhanced levels of

accountability that will help to translate Canada's international human rights obligations into meaningful law, policy, and practice.

A. INITIATION OF NEGOTIATIONS

1. Consultation and Cooperation

In terms of the early stages of any treaty negotiation process, the Committee notes that Canada's traditional role and position in the international arena are such that Canada often takes on a leadership role during negotiations leading up to the drafting and adoption of UN human rights treaties. Certainly, the federal government is generally at the forefront in building international consensus. These negotiation processes are often long, and can be drawn out over a number of years, or even decades.

Transparency and communication are accordingly essential at this stage. Witnesses' concerns with respect to the ratification process highlighted the importance of ensuring an early start to the awareness-raising and consultative processes that are essential to the proper functioning of any implementation mechanism. Currently, Parliament plays no role in the process. Our Committee suggests that as soon as international treaty negotiations begin, measures should be initiated at home to ensure national awareness of the issues at stake and the obligations that may have to be undertaken by all levels of government in Canada. Information about the negotiations should be available on relevant government websites, and consultations with other jurisdictions, Parliament and other stakeholders should begin as soon as is practicable.

As noted in the *Labour Conventions Case*, the federal government cannot rely on its need to implement international treaty commitments as a basis for federal encroachment into areas of provincial jurisdiction. Implementation of international treaties where provincial laws and policies are also affected is the responsibility of the federal, provincial and territorial governments. An early launch of consultations would facilitate an increased level of federal-provincial-territorial cooperation in the long run. This could resolve some of the jurisdictional conflicts and coordination problems noted earlier in this report. As stated by Suzanne Williams of the International Institute for Child Rights and

Development, the solution lies in “setting up dialogue, which is a constant challenge in the federal system, but it is possible.”⁴⁵⁰ While many provincial witnesses expressed concern about the difficulties of jurisdictional coordination, they emphasized that informal networks such as those that could be created earlier on in the treaty negotiation process are important to making the system work. Bernard Richard, New Brunswick’s Ombudsman, said that he is concerned that we “lose a lot of time debating issues of jurisdiction when we have shown that informally, we have been able to overcome some of these issues.”⁴⁵¹ Informal information networks help provincial and territorial governments to know what is expected of them in terms of Canada’s commitments under any given international human rights treaty.

2. Getting the Process Started

The Committee has concluded that a new framework is needed to ensure that Canada lives up to its international obligations. Based on testimony heard, the Committee feels that federal, provincial, and territorial ministers responsible for human rights should take ownership of the process and work to develop more open and transparent consultations. As a first step, **Parliament and the provinces and territories should certainly be informed as soon as human rights treaty negotiations begin in order to get consultations under way.**

As already noted, numerous witnesses expressed concern that the Continuing Committee of Officials on Human Rights is ineffective: it lacks both political will and an effective mandate, and as currently constituted it is unable to fulfil the goals and recommendations set out in this report. Our Committee suggests remedying this situation by **transferring responsibility for the Continuing Committee from the Department of Canadian Heritage to the Department of Justice.** This approach was proposed by Joanna Harrington of the University of Alberta, who found it “quite shocking that Canada’s international human rights treaties are found within the Department of Heritage”⁴⁵² and noted that the current situation effectively marginalizes Canada’s

⁴⁵⁰ Williams testimony.

⁴⁵¹ Richard testimony.

⁴⁵² Joanna Harrington, Professor, Faculty of Law, University of Alberta, testimony before the Committee,

international human rights obligations. Housing responsibility for the Continuing Committee with the Department of Justice could ensure that the department responsible for monitoring and implementing federal laws across Canada is intimately aware of the international treaty obligations undertaken by the government, and has the opportunity to ensure that those laws are put into action. Such a move would also ensure that international human rights obligations are put on par with the Department of Justice's obligation to review all legislation for Charter compliance.

RECOMMENDATION 22

The Committee recommends that responsibility for the Continuing Committee of Officials on Human Rights be transferred immediately from the Department of Canadian Heritage to the Department of Justice.

3. National Interest Analysis

The Committee suggests that the government ensure that Canadian ministers responsible for human rights are mandated to begin broad-based consultations to examine the implications of the particular treaty under negotiation. As a first step in this process, these ministers could instruct the Continuing Committee of Officials on Human Rights to produce a report to be distributed to all involved in the consultations – Parliament, all levels of government, and civil society stakeholders. Similar to the “National Interest Analysis”⁴⁵³ produced by the Australian government, this report could be an explanatory document setting out the goals and consequences of the treaty in question, including: a description of the obligations imposed; the legal, jurisdictional, and financial implications; and the economic, environmental, social and cultural effects of the treaty.⁴⁵⁴ The report should be disseminated widely, and should be made publicly available on government websites. Following the report's distribution, the ministers should also provide an appropriate forum for response from all stakeholders.

26 September 2005.

⁴⁵³ For a more complete description of the National Interest Analysis, see: Parliament of Australia, Joint Standing Committee on Treaties, “Committee Establishment, Role, and History,” available at: www.aph.gov.au/house/committee/jsct/ppgrole.htm

⁴⁵⁴ Harrington, “State Actors and the Democratic Deficit,” p. 41.

In addition to enabling all stakeholders to provide input with respect to the international human rights obligations in question, the proposed report and consultation process should be part of the federal government's standard procedure for reviewing and analyzing existing federal and provincial laws to determine whether pre-existing laws are in compliance, and whether any amendment or new legislation is required in order to comply with the treaty obligations. Witnesses commented that such consultations would give Parliament, provinces and territories, and interested stakeholders an opportunity to assess the adequacy of government plans for incorporation and implementation.

The suggested consultations would facilitate the government's domestic negotiation process. They could be carried out simultaneously with international negotiations and would delve into the broad principles at stake. Their purpose would be to allow the government to get a preliminary sense of how the various stakeholders approach the issue or treaty under consideration and how domestic law and policies will be affected. They would also enable interested stakeholders to learn of the issues and take any measures that they consider necessary. The point is to enhance dialogue, cooperation, and coordination.

B. SIGNATURE AND RATIFICATION

1. At the Federal Level – A Formal Declaration of Intent

In *Promises to Keep*, our Committee called for stronger means to ensure that Canada directly implements its international human rights obligations. This study on children's rights only served to reinforce our earlier concerns. A number of witnesses appearing before the Committee emphasized the need for Canada's international human rights obligations to be specifically incorporated into Canadian law through some form of enabling legislation.⁴⁵⁵ They argued that one of the glaring problems with respect to

⁴⁵⁵ Among the countries investigated by the Committee, Norway went the furthest in this regard. A dualist country that abides by a mix of common law and civil law traditions, its government incorporated the *Convention on the Rights of the Child* and the two Optional Protocols into Norway's *Human Rights Act* in 2003. This law states that the Convention – as well as the *International Covenant on Civil and Political Rights*, the *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights*, and the *European Convention on Human Rights* – shall be binding in Norwegian law, and that these international instruments "shall take precedence over any other legislative provisions that conflict with them." This is in addition to

Canada's approach to the *Convention on the Rights of the Child* is this lack of direct incorporation. As stated by Brent Parfitt:

We have signed it, we have ratified it, but we have not domesticated it – indeed, made it a law of our land. While I appreciate there are federal-provincial complications with that, I think it is still possible that Canada can give more priority to implementing this convention.⁴⁵⁶

In response to these concerns, **the Committee suggests that the federal government** table a “Declaration of intent to comply” in Parliament signalling the executive branch's intent to proceed towards signature of the international instrument.

The Committee is fully aware of the difficulties of adopting specific enabling legislation with respect to expansive human rights treaties that deal with broad principles and touch on the legislative powers of all jurisdictions. The reasoning contained in the *Core document forming part of the reports of States Parties: Canada* – as cited in Chapter 2 – is valid. Peter Dudding of the Child Welfare League of Canada and Dr. Claire Crooks of the CAMH Centre for Prevention Science told the Committee that concrete enabling legislation can sometimes lead to jurisdictional complexities and necessitate the establishment of mechanisms that cannot be effectively sustained in particular contexts, thus causing more harm than good. As noted in the Inter-Parliamentary Union Handbook on Child Protection:

Legislation that fully conforms to international standards concerning the rights of children, but is impossible to implement because the necessary infrastructure does not exist, does little and may even be counterproductive in some respects.⁴⁵⁷

having strengthened reference to the *Convention on the Rights of the Child*'s principles in other domestic child-related legislation.

Norwegian officials were quick to emphasize to our Committee, however, that the Convention's incorporation into domestic law is of limited practicality. While it raises awareness and the profile of the Convention in Norway, and may restrict parliamentary or government discretion, it has yet to demonstrate a significant impact on children's rights in the country – particularly given the general nature of the standards outlined in the Convention. As stated by Haktor Helland, Director General at the Norwegian Ministry of Children and Family Affairs, “I don't think it will have any practical implication for child policy.” (See testimony of Haktor Helland, Director General, Norwegian Ministry of Children and Family Affairs; Petter Wille, Deputy Director General, Global Section, Norwegian Ministry of Foreign Affairs; and Jon-Kristian Johnsen, Director, Childwatch International Research Network, testimony before the Committee, 14 October 2005.)

⁴⁵⁶ Parfitt testimony.

⁴⁵⁷ Inter-Parliamentary Union, *Child Protection*, pp. 26-27.

However, the tabling of a Declaration of intent to comply would officially signal the federal government's intentions. **This process could simply involve tabling the treaty in Parliament, accompanied by two documents: a Declaration that the federal government has reviewed all relevant legislation and assures Parliament that Canada's laws are in compliance with the treaty obligations; and a formal statement that the federal government agrees to comply with the treaty.**

Tabling such a Declaration of intent would fulfil the demands of an effective democracy by ensuring that the human rights in question are clearly acknowledged as rights, and no longer a question of political will. It would also firmly establish the government's interpretation of those rights: the government would no longer be able to argue, as it did in *Baker*, that it is not bound domestically by its international human rights commitments. Courts would be able to choose interpretations of the law similar to those contained in the international treaty. This approach could assuage criticisms that the courts have too great a role in interpreting and applying international instruments, often leading to varying results;⁴⁵⁸ and it could give the treaty "teeth," allowing for the possibility of real repercussions in courts and elsewhere when obligations are ignored.

Tabling a Declaration of intent would also contribute to awareness-raising – both about the treaty itself, and as to the meaning of ratification. Witnesses expressed deep concern that few in Canada know that actual implementation of a treaty is necessary for it to be enforceable in domestic law, and that ratification in no way fully binds the nation. As stated by Martha Mackinnon of Justice for Children and Youth:

I first discovered [that ratification did not mean that a treaty was necessarily enforceable in Canadian law] a month or two into my first public international law course... and I was horrified. I felt cheated. It was the first time, even as a law student, that I understood that the whole weight of a state could sign something and then say, 'But we do not really mean it.' I do not think Canadians generally think that is the case.⁴⁵⁹

⁴⁵⁸ Vandergrift testimony, 14 February 2005.

⁴⁵⁹ Mackinnon testimony.

2. Working in a Federal System

Noting witnesses' concerns with respect to the lack of dialogue and coordination between jurisdictions, **the Committee suggests that once the federal government has filed a Declaration of intent, it use the Continuing Committee or any other mechanism as a forum to continue discussions with the provinces and territories.**

Witnesses emphasized that, once the federal government has signed a treaty and, by extension, created an expectation for the provinces and territories to abide by it through their legislation and policies, the government cannot then walk away, just as it cannot place the blame for lack of compliance on jurisdictional issues. Ongoing dialogue is a crucial part of ensuring compliance and effective implementation across Canada.

3. Upon Ratification

Filing a Declaration of intent in Parliament and ensuring ongoing consultations would ensure both that the Executive still has full powers to sign and ratify international human rights treaties, and that the process would be more open and accountable to the public. In order to further enhance this process, **the Committee suggests that after the Executive officially ratifies a treaty, the international instrument be tabled in both Houses of Parliament.** As stated by Ken Norman of the University of Saskatchewan when he appeared before this Committee in 2001, “[t]he democratic deficit can be dealt with by some tabling in Parliament ahead of time, before ratification, to begin the debate politically about these norms.”⁴⁶⁰

C. POST-RATIFICATION – ENSURING EFFECTIVE IMPLEMENTATION OF CANADA’S INTERNATIONAL TREATY OBLIGATIONS

1. The United Nations Reporting Requirement

Going beyond the ratification process to make recommendations concerning international human rights treaties already in existence, as well as those yet to come,

⁴⁶⁰ Ken Norman, Professor, University of Saskatchewan, testimony before the Committee, 11 June 2001.

witnesses emphasized the need for more efficiency, transparency, and accountability in the process for reporting to UN treaty bodies. As already noted, the current process is cumbersome and inefficient – a problem both for treaty bodies that must read and analyze the reports,⁴⁶¹ and for the ministers and Continuing Committee of Officials on Human Rights that must deal with the complexities of jurisdictional coordination.

Tara Ashtakala of the Canadian Coalition for the Rights of the Child and Maxwell Yalden emphasized that one of the first steps towards reforming the reporting process could be to ensure the responsible ministers guarantee that the Continuing Committee abide by realistic timeframes. They commented that **the Continuing Committee should begin its consultations earlier, giving provinces and territories ample forewarning of the reporting requirements** – knowing that it can take years to develop a comprehensive report to the UN treaty bodies, and that these country reports are required every four or five years depending on the treaty.⁴⁶² Our Committee believes that **Parliament should also be given a place at the table during these consultations, and that a specific invitation should be extended to parliamentarians with expertise in the particular issue under discussion.**

The Committee notes that once these reports are prepared, Parliament has an important role to play in awareness-raising and enhancing government accountability by monitoring compliance. Witnesses emphasized the lack of follow-up once UN committees issue their Concluding Observations. Echoing the views of many, Kathy Vandergrift told our Committee that “[c]urrently the reports on Canada go nowhere.”⁴⁶³

Following suggestions from Kathy Vandergrift, Joanna Harrington, and Brent Parfitt, the Committee has concluded that **Canada’s country reports, the UN treaty bodies’ Concluding Observations, and a follow-up Government Response should be tabled in Parliament and subject to committee scrutiny.** This is similar to the practice in

⁴⁶¹ See comments of Maxwell Yalden and the Committee on the Rights of the Child in its Concluding Observations, Chapter 2, section D2a.

⁴⁶² As an example, while the *Convention on the Rights of the Child* requires country reports every five years, the *Convention Against Torture* and the *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* require reports every four years.

⁴⁶³ Vandergrift testimony, 23 October 2006.

countries such as Sweden, which tables the Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child with its Parliament. In Canada, parliamentary committees could ask the Chair of the relevant UN treaty body to appear and to go through the Concluding Observations. They could also call on advocacy groups and individual experts to comment on the documents and offer observations about Canada's compliance with its international obligations. Finally, such committees could call on government ministers and department officials to respond and explain their position. This approach echoes the comments of Maxwell Yalden:

I also share the view of more Parliamentary scrutiny of these reports... Once the report is prepared, perhaps Parliament could have a look at it. Certainly, when the Committee on the Rights of the Child or the Human Rights Committee submits its concluding observations, there should be some form of scrutiny by [the Senate Human Rights] [C]ommittee. They should call government witnesses to explain whether the [government] is in breach of one or another of the obligations set out in these covenants. That would be helpful. That would keep the government's feet to the fire, and that would be a good thing.⁴⁶⁴

Such an approach would ensure the institutionalization of continued consultation and scrutiny of the implementation of Canada's international human rights obligations.⁴⁶⁵ Not only would parliamentary scrutiny of these reports improve government accountability, it could also provide an important forum for public input, as well as education and awareness-raising by ensuring widespread dissemination of the reports. Through this process, parliamentary committees might even formulate solutions to some of the issues discussed. Parliamentary scrutiny should not be a closed process, but one that is brought to the attention of all concerned citizens. As stated by the Committee on the Rights of the Child in its General Comment on implementation:

The reporting process provides a unique form of... accountability for how States treat children and their rights. But unless reports are disseminated and constructively debated at the national level, the process is unlikely to have substantial impact on children's lives.⁴⁶⁶

⁴⁶⁴ Yalden testimony.

⁴⁶⁵ Harrington, "State Actors and the Democratic Deficit," p. 41.

⁴⁶⁶ Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 5*, para. 71.

During our hearings in Sweden, an all-party network of parliamentarians dealing with the protection of children's rights told this Committee that in its experience, Parliament is the best forum for exposing the issues raised by the Concluding Observations.⁴⁶⁷ The Inter-Parliamentary Union Handbook on Child Protection notes that,

Parliaments and their members... have the capacity not only to influence the decisions and actions of government but also to connect with communities and constituencies to influence opinions and actions...

As opinion leaders and representatives of the people, parliamentarians also play an important advocacy role, raising awareness on specific societal issues of concern in their constituencies as well as at national and international levels.⁴⁶⁸

Ultimately, the UN reporting process is one of consciousness-raising and moral suasion, as the UN treaty bodies themselves lack any power of enforcement. Our Committee's recommendations can help to add weight to that process. A member of the Committee on the Rights of the Child observed that the involvement of parliamentarians creates an important opportunity for instigating change in democratic societies.⁴⁶⁹

2. Use of International Instruments When Proposing New Legislation and Policy

Finally, practically all witnesses appearing before the Committee sought some form of assurance that all new legislation proposed by the federal government and passed by Parliament will conform to Canada's international human rights obligations.

The Committee heard that currently all government departments must certify that any proposed new legislation and policy is in compliance with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The Minister of Justice is required by statute to ensure the Charter compliance of proposed government legislation.⁴⁷⁰

Yet, although the Supreme Court of Canada has ruled that the Charter should generally be presumed to provide at least as much protection as those rights enshrined in

⁴⁶⁷ Swedish network of Parliamentarians, testimony before the Committee, 31 January 2005.

⁴⁶⁸ Inter-Parliamentary Union, *Child Protection*, p. 22.

⁴⁶⁹ Committee on the Rights of the Child, testimony before the Committee, 28 January 2005.

⁴⁷⁰ *Department of Justice Act*, R.S.C. 1985, c. J-2, s. 4.1; and *Statutory Instruments Act*, R.S.C. 1985, c. S-22, s. 3.

international human rights instruments,⁴⁷¹ the Committee does not believe that this is a strong enough guarantee.

The Committee suggests that the government comprehensively and systematically consider Canada's major international human rights treaty commitments when drafting legislation and policy. Similar to the approach used for the Charter, the government should certify that all legislation passed is in compliance with Canada's international human rights obligations. In addition, the Committee believes that it is important for those who draft laws to be given training with respect to international human rights law, in order to ensure their knowledge of relevant international conventions and the concepts and terminology used. As stated by Joanna Harrington:

Mainstreaming international human rights obligations as legal obligations and making it an obligation of the Justice Department to ensure that, in addition to being Charter compliant, legislation is compliant with international human rights treaties would attract further attention to these obligations and ensure their ongoing scrutiny and implementation.⁴⁷²

Through its hearings, the Committee has come to believe that this step is essential to the protection of human rights and compliance with Canada's international human rights obligations. Moreover, as most international human rights are already well established in Canadian law, adding this extra process would not be an overly onerous task.

D. THE COMMITTEE'S COMMENTS

In light of witnesses' concerns, our Committee has concluded that both Parliament and civil society need to be assured of an enhanced role in the international human rights treaty ratification process. By striving to ensure better transparency, scrutiny and consultation, the government will be seen as increasingly accountable and compliant with international law, and Canada's international treaty obligations will gain legitimacy.⁴⁷³

⁴⁷¹ *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alberta)*, [1987] 1 S.C.R. 313.

⁴⁷² Harrington testimony.

⁴⁷³ Harrington, "State Actors and the Democratic Deficit," p. 40.

There may be costs associated with implementing the more consultative process outlined in this chapter – particularly in terms of time. Yet, given that concerns about the ratification and incorporation process currently revolve around their cumbersome nature and lack of coordination among jurisdictions, the Committee believes that increased transparency and consultation would in fact result in reduced complexity and enhanced levels of cooperation, leading to better coordination and, in the long run, a more efficient use of time.

It is important to emphasize that witnesses before our Committee did not argue that Canada should rush into its international human rights commitments. Thus, the Committee has suggested a framework to promote consciousness-raising among all jurisdictions and stakeholders in order to ensure cooperation, coordination, and compliance with Canada's international obligations at every level of government. This will help to generate a greater respect for international law by demonstrating that such legislation and obligations apply within a democratic context that holds governments and parliamentarians accountable to their nation.⁴⁷⁴

In summary, the Committee advocates establishment of a policy framework for the ratification and implementation of Canada's international human rights obligations. This framework should consist of:

- **Notice to Parliament, the provinces and territories at the commencement of international human rights treaty negotiations, with an undertaking to begin consultations with Parliament, all levels of government, and stakeholders;**
- **Regular reporting on the progress of international treaty negotiations to Parliament, the provinces and territories, and the public;**
- **Production of a national impact study to be made available to all involved in the consultations;**
- **Regular feedback from those involved in the consultation process with the federal government;**
- **Tabling of a "Declaration of intent to comply" in Parliament signalling the executive branch's intent to proceed towards signature of the international**

⁴⁷⁴ *Ibid.*, p. 43.

instrument, accompanied by a reasonable timeframe for Parliament to provide its input before signature;

- **Tabling of the international instrument in Parliament once it has been ratified by the Executive, accompanied by an implementation plan including legal and financial implications, and a timetable for implementation. Parliament should be given sufficient time to provide input into this plan;**
- **Certifying that all new federal legislation passed is in compliance with Canada's international human rights obligations; and**
- **Developing a transparent and inclusive process to ensure consultation with Parliament and the public when preparing Canada's country reports to the various UN treaty bodies. Canada's country reports, the UN treaty bodies' Concluding Observations, and a follow-up Government Response should be tabled in Parliament and referred for committee scrutiny, subject to a fixed timeline for response.**

RECOMMENDATION 23

The Committee recommends that the federal, provincial and territorial ministers responsible for human rights meet immediately with renewed vigour to take ownership for effective consultations and implementation of Canada's international human rights obligations.

RECOMMENDATION 24

a) The Committee recommends that the federal government develop a new policy framework for the signature, ratification and implementation of Canada's international human rights obligations, including:

- **Notice to Parliament, the provinces and territories at the commencement of international human rights treaty negotiations, with an undertaking to begin consultations with Parliament, all levels of government, and stakeholders;**
- **Regular reporting on the progress of international treaty negotiations to Parliament, the provinces and territories, and the public;**
- **Production of a national impact study to be made available to all involved in the consultations;**
- **Ongoing dialogue between those involved in the consultation process with the federal government;**
- **Tabling of a "Declaration of intent to comply" in Parliament signalling the executive branch's intent to proceed towards signature of the international instrument, accompanied by a reasonable timeframe for Parliament to provide its input before signature; and**
- **Tabling of the international instrument in Parliament once it has been ratified by the Executive, accompanied by an implementation plan including legal and financial implications, and a timetable for implementation. Parliament should be given sufficient time to provide input into this plan.**

b) The Committee recommends that the federal government certify that all new federal legislation passed is in compliance with Canada's international human rights obligations.

c) The Committee recommends that the federal government develop a transparent and inclusive process to ensure consultation with Parliament and the public when preparing Canada's country reports to the various UN treaty bodies. Canada's country reports, the UN treaty bodies' Concluding Observations, and a follow-up Government Response should be tabled in Parliament and referred for committee scrutiny, subject to a fixed timeline for response.

Appendix A: Witnesses List

January 29, 2007

Repeal 43 Committee, Toronto:

Corinne Robertshaw, Founder/Coordinator.

York University:

Stuart Shanker, Professor.

Toronto University:

Faye Mishna, Associate Professor;

Martha Friendly, Childcare Resource and Research Unit.

World Vision – Canada:

Chris Derksen-Hiebert, Interim Director for Advocacy and Education.

UNICEF – Canada:

Lisa Wolff, Director, Advocacy and Education.

Family Service Association of Toronto:

Laura Rothman.

METRAC (Metropolitan Action Committee on Violence Against Women and Children):

Sudabeh Mashkuri, Vice-President of the Board.

YMCA Metro Toronto:

Corinne Rusch-Drutz, Director Advocacy and Communication.

Child and Family Services Advocacy:

Judy Finlay, Facilitator;

Nana, Devi, Lewesi, Cheryl, Lucilia, Marcus, Danielle, Julaine, Sarah and Aisha.

Centre of Excellence for Youth Engagement:

Stephanie Clark, Facilitator;

Simone, Jeremy, Joel and Nadia.

November 6, 2006

La Fondation pour la promotion de la pédiatrie sociale:

Dr. Gilles Julien, Social Paediatrician and President;

Dr. Nicolas Steinmetz, Director General.

UN Committee on the Rights of the Child:

Brent Parfitt, Member.

Conseil jeunesse de Montréal:

Marilou Filiatreault, President.

Programme régional d'accueil et d'intégration des demandeurs d'asile (PRAIDA) :

Claude Malette, Director;
Marian Shermarke, Representative.

Canadian Council for Refugees :

Janet Dench, Executive Director.

Beutel High School:

Tamira Cahana, Student;
Nathaniel Mayer-Heft, Student.

October 30, 2006***FUJA Unity:***

Linda Youngson, Representative;
Thelma Gillespie, Representative.

As individuals:

Agnes Lee;
Robert Marsh.

October 23, 2006***Canadian Coalition for the Rights of Children:***

Kathy Vandergrift, Chair;

October 2, 2006***Alliance of People Produced by Assisted Reproductive Technology:***

Barry Stevens, Founding Member.

Canadian Labour Congress:

Barbara Byers, Executive Vice-President;
Stephen Benedict, Director, International Department.

September 22, 2006***BC Child and Youth Advocacy Coalition:***

Adrienne Montani, Provincial Coordinator.

Covenant House:

Krista Thompson, Executive Director.

Community Action Program for Children (CAPC):

Sue Rossi, Representative.

Society for Children and Youth of British Columbia:

Jessica Chant, Executive Director.

September 21, 2006***MOSAIC:***

Victor Porter, Community Outreach Manager.

Separated Children Intervention Orientation Network:

Sister Deborah Isaacs, Representative

University of British Columbia:

Fiona Kelly, PhD Candidate.

Community Centre Serving Lesbian, Gay, Transgendered and Bisexual People and their Allies:

Chris Buchner, Youth Worker, GAB Youth Services.

Government of British Columbia:

Fred Milowsky, Deputy Child and Youth Officer of British Columbia.

Lower Mainland Purpose Society for Youth and Families:

Lynda Fletcher-Gordon, Executive Director.

As an individual:

Birgitta von Krosigk, Lawyer.

Parent Finders of Canada:

Jim Kelly, Legislative Chair.

Justice for Girls:

Asia Czapska, Housing Strategy Coordinator.

FREDA Centre for Research on Violence Against Women and Girls:

Angela Cameron, Research Associate;

Nasra Mire, Representative of Go-Girls (FREDA)

Hawa Mire, Representative of Go-Girls (FREDA).

September 20, 2006

Faculty of Education, University of Alberta:

Kristopher Wells, Department of Educational Policy Studies.

The Society for Safe and Caring Schools and Communities:

Will Simpson, Executive Director.

Families for Effective Autism Treatments (FEAT):

Gail Wilkinson, President;

Yvette Ludwig, Representative.

John Humphrey Centre for Peace and Human Rights:

Renée Vaugeois, Executive Manager.

Child and Youth Friendly Calgary:

Penny Hume, Executive Director.

Care of the Child Coalition:

Beverley Smith, Spokesperson for the United Caregivers Coalition.

Metis Nation of Alberta:

Fran Hyndman, Tripartite Manager;

Eileen Mustus, Provincial FASD Coordinator.

September 19, 2006***Lac La Ronge Indian Band, Indian Child and Family Services:***

Dexter Kinequon, Executive Director.

Yorkton Tribal Council – Child and Family Services:

Steven McArthur, Representative.

Ranch Ehrlo Society:

Geoff Pawson, Founder;

Deborah Parker-Loewen, Vice-President of Programs North.

Saskatchewan Youth In Care and Custody Network:

Jessica McFarlane, Provincial Outreach Coordinator.

As an individual:

Kearney Healy, Lawyer.

University of Regina, School of Human Justice:

Otto Driedger, Professor.

Department of Justice – Government of Saskatchewan:

Betty-Anne Pottruff, Executive Director, Policy Planning and Evaluation.

Saskatchewan Community Resources:

Marilyn Hedlund, Executive Director, Policy Planning and Evaluation.

Saskatchewan Corrections and Public Safety:

Bob Kary, Executive Director, Young Offender Programs.

Saskatchewan Children's Advocate Office:

Marvin Bernstein, Children's Advocate;

Glenda Cooney, Deputy Children's Advocate.

Saskatoon Downtown Youth Centre Inc. (EGADZ):

Bill Thibodeau, Executive Director.

Saskatoon Communities for Children:

Sue Delanoy, Executive Director.

Saskatchewan Foster Family Association:

Deb Davies, Executive Director;

Larry Evans, Family Support Coordinator.

September 18, 2006***As individuals:***

Yude Henteleff, Lawyer;

David Matas, Lawyer.

University of Manitoba, Department of Family Social Sciences:

Joan Durrant, Professor.

RESOLVE – Manitoba:

Jane Ursel, Director.

Province of Manitoba:

Billie Schibler, Children's Advocate.

Child Care Coalition of Manitoba:

Susan Prentice, Advocate.

September 18, 2006

Fact Finding Mission, Manitoba

Long Plain First Nation:

Dennis Meeches, Chief;

Carrie Vandenberghe, Dakota Ojibway Child & Family Services – Child Welfare;

Melanie Prichard, Health;

Liz Prince & Myrna Pratt, Head Start & Daycare;

Marlene Peters & Garnet Meeches, NADAP;

Liz Merrick, Education;

Junita Bunn, Youth;

Grace Daniels, Elder.

June 19, 2006

Assembly of First Nations:

Angus Toulouse, Ontario Regional Chief;

Jonathan Thompson, Director, Social Development, Education and Languages.

June 5, 2006

Indian and Northern Affairs Canada:

Sandra Ginnish, Director General, Treaties, Research, International and Gender Equality Branch;

Havelin Anand, Acting Director General, Social Policy and Programs Branch;

Bruno Steinke, Acting Director, Social Programs and Reform Directorate.

May 29, 2006

First Nations Child and Family Caring Society of Canada:

Cindy Blackstock, Executive Director.

Native Women's Association of Canada:

Jennifer Lamborn, Research and Policy Support.

May 15, 2006

McGill University:

Margaret Somerville, Centre for Medicine, Ethics and Law.

Adoption Council of Canada:

Elsbeth Ross.

Canada Border Services Agency:

Claudette Deschênes, Vice-president, Enforcement Branch.

Citizenship and Immigration – Canada:

Brian Grant, Director General, International and Intergovernmental Relations;

Micheline Aucoin, Director General, Refugees Branch;

Mark Davidson, Director of Citizenship (Registrar).

Immigration and Refugee Board:

Paul Aterman, Director General, Operations.

Canadian International Development Agency:

Stephen Wallace, Vice-President, Policy Branch;

Micheal Montgomery, Senior Child Rights Analyst.

October 10, 2005**Fact Finding Mission to London, Edinburgh and Oslo*****Canadian High Commission, London:***

H.E. Mel Cappe, High Commissioner;

Chris Berzins, Political Officer.

Youth Justice Board:

Prof. Rod Morgan, Chair;

Steve Bradford, Policy and communications Manager;

Jon Hayle, Head of Policy for the Secure Estate and Demand Management Representative.

Department for Education and Skills:

Anne Jackson, Director of Strategy, Children, Young People and Families Directorate;

Lucy Andrew, Team Leader, Children, Young People and Families Directorate;

Denise Walsh, Children, Young People and Families Directorate;

Prof. Al Aynsley-Green, Children's Commissioner for England.

Save the Children:

Tom Hewitt, Coordinator, Children's Rights Information Network.

October 11, 2005***National Children's Bureau:***

Alison Linsey, Policy and Parliamentary Officer;

Lisa Payne, Principal Policy Officer;

Baroness Massey of Darwen, Chair of the All Party Parliamentary Group for Children.

House of Commons – London:

Nick Walker, Commons Clerk of the Committee, Parliamentary Joint Committee on Human Rights;
Andrew Dismore, M.P., Chair, Parliamentary Joint Committee on Human Rights;
Lord Lester of Herne Hill, Parliamentary Joint Committee on Human Rights;
Dr. Evan Harris, M.P., Parliamentary Joint Committee on Human Rights;
Mary Creigh, M.P., Parliamentary Joint Committee on Human Rights.

Department for Education and Skills:

Maria Eagle, Parliamentary Under Secretary of State for Children, Young People and Families Directorate;
Ruth Siemaszko, Divisional Manager, Children, Young People and Families Directorate.

Knights Enham School:

Anne Hughes, Headteacher.

Education County Office:

Ian Massey, Hampshire Intercultural Education Inspector.

October 12, 2005

University of Edinburgh:

Kay Tisdall, Senior Lecturer in Social Policy, Childhood Studies Programme.

Scottish Executive:

Paul Smart, Head, Criminal Justice Branch;
Susan Bolt, Head, Child Witnesses Branch;
Brian Peddie, Head, Human Rights & Law Reform, Civil Law Division;
Steven Kerr, US and Canada Policy, International Division.

Scottish Youth Parliament:

Derek Miller, National Coordinator;
Steven Kidd, Communications Officer.

Office of Scottish Commissioner:

Kathleen Marshall, Scottish Commissioner for Children and Young People.

Children in Scotland:

Eddie Follan, Head of Policy Development;
Shelley Gray, Policy Officer.

Scottish Children's Reporter Office:

Malcolm Schaffer, Reporter Manager East.

University of Edinburgh:

Dr. Annis May Timpson, Director, Canadian Studies Centre.

October 14, 2005

Fact Finding Mission to London, Edinburgh and Oslo (continued)

Canadian Embassy – Oslo:

H.E. Jillian Stirk, Ambassador;
Lisa Stadelbauer, Political Counsellor and Consul;
Thomas Bellos, Management Consular Officer.

Royal Ministry of Foreign Affairs:

Tormod Endresen, Director, Global Section;
Peter Wille, Deputy Director General, Global Section.

Office of the Ombudsman:

Reidar Hjermann, Ombudsman for Children;
Knut Haanes, Deputy Director.

Save the Children – Norway:

Elin Saga Kjølholt, Acting Director, Domestic Program.

Childwatch International Research Network:

Jon-Kristian Johnsen, Director.

Norwegian Social Research :

Elisabeth Backe Hansen, PhD, Senior Researcher, Research Directeur.

University of Oslo:

Lucy Smith, Professor;
Dr. Anton Hoëm, Prof. Emeritus, Prof. Saami University College.

Ministry of Local Government and Regional Development:

Anne Lilvted.

Ministry of Children and Family Affairs:

Haktor Helland, Director General;
Wenche Hellerud, Senior Advisor.

Ministry of Justice:

Hilde Indreberg, Deputy Director General.

September 26, 2005

Social Development Canada:

The Honourable Ken Dryden, P.C., M.P., Minister;
Sonia L'Heureux, Director General, Early Learning and Child Care Direction;
John Connolly, Acting Director, Community Development and Partnership Directorate;
Deborah Tunis, Director General, Policy and Strategic Direction.

Indian and Northern Affairs Canada:

The Honourable Andy Scott, P.C., M.P., Minister;
Dan Hughes, Senior Advisor, Treaties, Research, International and Gender Equality Branch;

Havelin Anand, Director General, Social Policy and Programs Branch.

University of Manitoba:

Anne McGillivray, Professor.

University of Alberta:

Joanna Harrington, Professor.

June 16, 2005

Office of the Ombudsman of Nova Scotia:

Christine Brennan, Supervisor of Youth and Senior Services;
Sonia Ferrara, Ombudsman Representative of Youth and Senior Services.

Dalhousie Law School:

Wayne MacKay, Professor.

IWK Health Center:

Douglas McMillan, Professor of Pediatrics;
Jane Mealey, Vice-President, Children's Health;
Anne Cogdon, Director for Primary Health;
Ryan Thompson, MHSA Resident.

Child Care Connections Nova Scotia:

Elaine Ferguson, Executive Director.

Family and Children's Services – Government of Nova Scotia:

George Savoury, Senior Director.

Department of Education – Government of Nova Scotia:

Ann Power, Director, Student Services Division;
Don Glover, Consultant, Student Services Division.

Department of Justice – Government of Nova Scotia:

Fred Honsberger, Executive Director, Correctional Services.

Department of Health – Government of Nova Scotia:

Linda Smith, Executive Director, Mental Health, Child Health and Addiction
Treatment Services.

June 15, 2005

***Department of Health and Social Services, Children's Secretariat
- Government of Prince Edward Island (PEI):***

Cathy McCormack, Early Childhood Education Consultant;
Janice Ployer, Healthy Child Development Coordinator.

Department of Education – Government of PEI:

Carolyn Simpson, Provincial Kindergarten Program Administrator.

The Senate of Canada:

The Honourable Elizabeth Hubley, Senator of Prince Edward Island.

Native Council of P.E.I.:

Jamie Gallant, President and Chief;
Paula Thomas, Chief Finance Officer.

Early Childhood Development Association of P.E.I.:

Brenda Goodine.

Association of Community Living of P.E.I.:

Bridget Carins, Director;
Michele Pineau.

June 14, 2005***Office of the Ombudsman of New Brunswick:***

Bernard Richard, Ombudsman for New Brunswick;
David Kuttner, Law Student;
Cynthia Kirkby, Law Student.

Centre for Research on Youth at Risk:

Susan Reid, Director and Associate Professor, Department of Criminology and
Criminal Justice, St. Thomas University.

Center of Excellence for Youth Engagement:

Florian Bizindavyi, Coordinator;
Roundtable of youth: Ryan Bresson, Erin Bowlen, Katie Cook, Matt Cavanaugh,
Joelle LaFargue, Matt Long, Possesom Paul, Jessica Richards and Emma Stropole.

Partners for Youth:

Leah Levac, Program Manager and Coordinator of the New Brunswick Youth
Action Network.

Department of Family and Community Services – Government of New Brunswick (N.B.):

Bill MacKenzie, Director Policy and Federal/Provincial Relations.

Department of Public Safety – Government of N.B.:

Ian Walsh, Senior Policy Advisor;
Jay Clifford, Manager Policy and Planning.

Department of Education – Government of N.B.:

Inga Boehler, Assistant Director of Policy and Planning.

Department of Justice – Government of N.B.:

Mike Comeau, Director of Policy and Planning.

June 13, 2005***Office of the Child and Youth Advocate:***

Jim Igloliorte, Interim Child and Youth Advocate;
Marilyn McCormack, Deputy Advocate;
Roxanne Pottle, Advocacy Education Officer;
Paule Burt, Advocacy Assessment Officer.

Futures in Newfoundland and Labrador's Youth (FINALY):

Jay McGrath, Chairperson, Provincial Youth;
Chelsea Howard, Provincial Youth Council.

Charles J. Andrew Youth Treatment Centre:

Kristin Sellon, Executive Director.

Department of Health and Community Services – Government of Newfoundland and Labrador (Nfld & Lab):

Lynn Vivian-Book, Assistant Deputy Minister.

Department of Justice – Government of Nfld and Lab.:

Mary Mandville, Civil Solicitor.

Child, Youth and Family Services – Government of Nfld and Lab.:

Ivy Burt, Provincial Director.

Center for Excellence for Youth Engagement:

Florian Bizindavyi, Coordinator;
Roundtable of youth: Megan Fitzgerald, Ryan Stratton, Rachel Gardiner and Shireen Marzouk.

June 6, 2005

Health Canada:

The Honourable Ujjal Dosanjh, P.C., M.P., Minister;
Claude Rocan, Director General, Centre for Healthy Human Development,
Population and Public Health Branch;
Kelly Stone, Director, Division of Childhood and Adolescence;
Dawn Walker, Special Advisor, Strategic, Planning and Analysis, First Nations and
Inuit Health Branch.

Citizenship and Immigration – Canada:

The Honourable Joe Volpe, P.C., M.P., Minister;
Daniel Jean, Assistant Deputy Minister, Policy and Program Development;
Brian Grant, Director General, Strategic Policy and Partnerships.

May 30, 2005

Government of New Zealand (by videoconference):

Cindy Kiro, Children's Commissioner of New Zealand.

May 16, 2005

Health Canada:

The Honourable Carolyn Bennett, P.C., M.P., Minister of State (Public Health);
Kelly Stone, Director, Division of Childhood and Adolescence;
Sylvie Stachenko, Deputy Chief Public Health Officer.

Canadian International Development Agency (CIDA):

David Moloney, Vice-President, Policy Branch;

Sarita Bhatla, Director, Human Rights and Participation Division;
Natalie Zend, Senior Child Rights Analyst, Policy Branch.

May 9, 2005

As individuals:

Christine Colin, Medical Doctor specializing in Public Health;
Lorraine Fillion, Social Worker and Family Mediator;
Hugues Létourneau, Lawyer.

May 2, 2005

United Nations High Commission to Refugees:

Jahanshah Assadi, Representative in Canada;
Rana Khan, Legal Officer.

April 18, 2005

Department of Canadian Heritage:

Eileen Sarkar, Assistant Deputy Minister;
Kristina Namiesniowski, Director General, Multiculturalism and Human Rights
Branch;
Calie McPhee, Manager, Human Rights Program.

Justice for Children and Youth:

Sheryl Milne, Staff Counsel;
Martha Mackinnon, Executive Director.

April 11, 2005

Department of Justice:

The Honourable Irwin Cotler, P.C., M.P., Minister;
Lise Lafrenière-Henrie, Senior Counsel and Coordinator for Family Law Policy;
Elaine Ménard, Counsel, Human Rights Law Section;
Carole Morency, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section.

March 21, 2005

Irish Centre for Human Rights, National University of Ireland – Galway:

William A. Schabas, Director.

As an individual:

Max Yalden.

March 7, 2005

International Social Service Canada:

Agnes Casselman, Executive Director.

February 21, 2005

As an individual:

Peter Leuprecht.

International Institute for Child Rights and Development:

Suzanne Williams, Managing Director.

International Bureau for Children's Rights:

Jean-François Noël, Director General.

Canadian Council of Provincial Child and Youth Advocates:

Judy Finlay, Chief Advocate and Manager, Office of Child and Family Service
Advocacy, Toronto;

Deborah Parker-Loewen, President of the Council and Children's Advocate,
Children's Advocate Office, Saskatoon;

Janet Mirwaldt, Children's Advocate, Office of the Children's Advocate, Manitoba.

February 14, 2005

Child Welfare League of Canada:

Peter M. Dudding, Executive Director.

CAMH Centre for Prevention Science:

Claire Crooks, Associate Director.

UNICEF – Canada :

David Agnew, President and CEO.

World Vision – Canada:

Kathy Vandergrift, Chair, Working Group on Children and Armed Conflict;

Sara Austin, Policy Analyst, Child Rights and HIV/AIDS.

February 7, 2005

University College of Cape Breton, Children's Right Center:

Katherine Covell, Professor.

First Nations Child and Family Caring Society of Canada:

Cindy Blackstock, Executive Director.

Save the Children – Canada:

Rita Karakas, Executive Director.

January 27, 2005

Fact Finding Mission to Geneva and Stockholm

Canadian Permanent Mission to the United Nations:

Ian Ferguson, Acting Alternate Permanent Representative;

Deirdre Kent, Counsellor.

Inter-Parliamentary Union:

Kareen Jabre, Children's Rights Officer.

Office of the High Commissioner for Human Rights:

Mahr Kahn-Williams, Deputy High Commissioner for Human Rights.

International Labour Organization:

Jane Stewart, Acting Executive Director for the Employment Sector;

Frans Roselaars, Director, In Focus Programme on Child Labour.

January 28, 2005

Fact Finding Mission to Geneva and Stockholm (continued)***Office of the UN High Commissioner for Refugees:***

Terry Morel, Senior Advisor on Refugee Children;

Ron Pouwels, Chief of Women, Children and Community Development Section.

UNICEF:

Amaya Gillespie, Director, UN Study on Violence against Children;

Ya Njameh Jeng, Special Initiative Intern.

Members of the UN Committee on the Rights of the Child:

Japp Doek, Chair;

Marilia Sardenbergh;

Nevena Sahovic-Vukovic;

Norberto Liwiski;

Yanghee Lee;

Ibrahim Al-Sheedi;

Joyce Aluoch;

Moushira Katthab;

Paulo David.

NGO Group for the Convention on the Rights of the Child:

Elaine Petitat-Côté;

Hélène Sakstein.

January 31, 2005

Canadian Embassy – Stockholm:

H.E. Lorenz Friedlaender, Ambassador;

Kenneth Macartney – Counsellor;

Dr. Aili Käärik, Political Affairs and Public Diplomacy Officer.

Ministry of Health and Social Affairs – Sweden:

Carin Jahn, Director, Special Expert, Child Policy;

Carl Älfvåg, Director;

Anna Holmqvist, Desk Officer.

Ministry for Foreign Affairs:

Cecilia Ekholm.

Network of Parliamentarians dealing with Children's rights:

Inger Davidson, M.P.;
Hillevi Engström, M.P.;
Gunilla Wahlén, M.P.;
Rigmore Stenmark, M.P.;
Jan Lindholm, M.P.

Olof Palme International Center:

Thomas Hammarberg, Secretary General.

Children's Ombudsman Office:

Lena Nyberg, Children's Ombudsman for Sweden.

December 13, 2004

As individuals:

Nicholas Bala;
Jeffery Wilson;
Maryellen Symons.

Canadian Coalition for the Rights of Children:

Tara Ashtakala, Acting Coordinator.

National Children's Alliance:

Dianne Bascombe, Executive Director.

Child Welfare League of Canada:

Peter M. Dudding, Executive Director.

Appendix B: Convention on the Rights of the Child

Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989

entry into force 2 September 1990, in accordance with article 49

Preamble

The States Parties to the present Convention,

Considering that, in accordance with the principles proclaimed in the Charter of the United Nations, recognition of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family is the foundation of freedom, justice and peace in the world,

Bearing in mind that the peoples of the United Nations have, in the Charter, reaffirmed their faith in fundamental human rights and in the dignity and worth of the human person, and have determined to promote social progress and better standards of life in larger freedom,

Recognizing that the United Nations has, in the Universal Declaration of Human Rights and in the International Covenants on Human Rights, proclaimed and agreed that everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth therein, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status,

Recalling that, in the Universal Declaration of Human Rights, the United Nations has proclaimed that childhood is entitled to special care and assistance,

Convinced that the family, as the fundamental group of society and the natural environment for the growth and well-being of all its members and particularly children, should be afforded the necessary protection and assistance so that it can fully assume its responsibilities within the community,

Recognizing that the child, for the full and harmonious development of his or her personality, should grow up in a family environment, in an atmosphere of happiness, love and understanding,

Considering that the child should be fully prepared to live an individual life in society, and brought up in the spirit of the ideals proclaimed in the Charter of the United Nations, and in particular in the spirit of peace, dignity, tolerance, freedom, equality and solidarity,

Bearing in mind that the need to extend particular care to the child has been stated in the Geneva Declaration of the Rights of the Child of 1924 and in the Declaration of the Rights of the Child adopted by the General Assembly on 20 November 1959 and recognized in the Universal Declaration of Human Rights, in the International Covenant on Civil and Political Rights (in particular in articles 23 and 24), in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (in particular in article 10) and in the statutes and relevant instruments of specialized agencies and international organizations concerned with the welfare of children,

Bearing in mind that, as indicated in the Declaration of the Rights of the Child, "the child, by reason of his physical and mental immaturity, needs special safeguards and care, including appropriate legal protection, before as well as after birth",

Recalling the provisions of the Declaration on Social and Legal Principles relating to the Protection and Welfare of Children, with Special Reference to Foster Placement and Adoption

Nationally and Internationally; the United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (The Beijing Rules) ; and the Declaration on the Protection of Women and Children in Emergency and Armed Conflict, Recognizing that, in all countries in the world, there are children living in exceptionally difficult conditions, and that such children need special consideration, Taking due account of the importance of the traditions and cultural values of each people for the protection and harmonious development of the child, Recognizing the importance of international cooperation for improving the living conditions of children in every country, in particular in the developing countries,

Have agreed as follows:

PART I

Article 1

For the purposes of the present Convention, a child means every human being below the age of eighteen years unless under the law applicable to the child, majority is attained earlier.

Article 2

1. States Parties shall respect and ensure the rights set forth in the present Convention to each child within their jurisdiction without discrimination of any kind, irrespective of the child's or his or her parent's or legal guardian's race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national, ethnic or social origin, property, disability, birth or other status.
2. States Parties shall take all appropriate measures to ensure that the child is protected against all forms of discrimination or punishment on the basis of the status, activities, expressed opinions, or beliefs of the child's parents, legal guardians, or family members.

Article 3

1. In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration.
2. States Parties undertake to ensure the child such protection and care as is necessary for his or her well-being, taking into account the rights and duties of his or her parents, legal guardians, or other individuals legally responsible for him or her, and, to this end, shall take all appropriate legislative and administrative measures.
3. States Parties shall ensure that the institutions, services and facilities responsible for the care or protection of children shall conform with the standards established by competent authorities, particularly in the areas of safety, health, in the number and suitability of their staff, as well as competent supervision.

Article 4

States Parties shall undertake all appropriate legislative, administrative, and other measures for the implementation of the rights recognized in the present Convention. With regard to economic, social and cultural rights, States Parties shall undertake such measures to the maximum extent of their available resources and, where needed, within the framework of international co-operation.

Article 5

APPENDIX B: CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD

States Parties shall respect the responsibilities, rights and duties of parents or, where applicable, the members of the extended family or community as provided for by local custom, legal guardians or other persons legally responsible for the child, to provide, in a manner consistent with the evolving capacities of the child, appropriate direction and guidance in the exercise by the child of the rights recognized in the present Convention.

Article 6

1. States Parties recognize that every child has the inherent right to life. 2. States Parties shall ensure to the maximum extent possible the survival and development of the child.

Article 7

1. The child shall be registered immediately after birth and shall have the right from birth to a name, the right to acquire a nationality and, as far as possible, the right to know and be cared for by his or her parents.
2. States Parties shall ensure the implementation of these rights in accordance with their national law and their obligations under the relevant international instruments in this field, in particular where the child would otherwise be stateless.

Article 8

1. States Parties undertake to respect the right of the child to preserve his or her identity, including nationality, name and family relations as recognized by law without unlawful interference.
2. Where a child is illegally deprived of some or all of the elements of his or her identity, States Parties shall provide appropriate assistance and protection, with a view to re-establishing speedily his or her identity.

Article 9

1. States Parties shall ensure that a child shall not be separated from his or her parents against their will, except when competent authorities subject to judicial review determine, in accordance with applicable law and procedures, that such separation is necessary for the best interests of the child. Such determination may be necessary in a particular case such as one involving abuse or neglect of the child by the parents, or one where the parents are living separately and a decision must be made as to the child's place of residence.
2. In any proceedings pursuant to paragraph 1 of the present article, all interested parties shall be given an opportunity to participate in the proceedings and make their views known.
3. States Parties shall respect the right of the child who is separated from one or both parents to maintain personal relations and direct contact with both parents on a regular basis, except if it is contrary to the child's best interests.
4. Where such separation results from any action initiated by a State Party, such as the detention, imprisonment, exile, deportation or death (including death arising from any cause while the person is in the custody of the State) of one or both parents or of the child, that State Party shall, upon request, provide the parents, the child or, if appropriate, another member of the family with the essential information concerning the whereabouts of the absent member(s) of the family unless the provision of the information would be detrimental to the well-being of the child. States Parties shall further ensure that the submission of such a request shall of itself entail no adverse consequences for the person(s) concerned.

Article 10

1. In accordance with the obligation of States Parties under article 9, paragraph 1, applications by a child or his or her parents to enter or leave a State Party for the purpose of family reunification shall be dealt with by States Parties in a positive, humane and expeditious manner. States Parties shall further ensure that the submission of such a request shall entail no adverse consequences for the applicants and for the members of their family.

2. A child whose parents reside in different States shall have the right to maintain on a regular basis, save in exceptional circumstances personal relations and direct contacts with both parents. Towards that end and in accordance with the obligation of States Parties under article 9, paragraph 1, States Parties shall respect the right of the child and his or her parents to leave any country, including their own, and to enter their own country. The right to leave any country shall be subject only to such restrictions as are prescribed by law and which are necessary to protect the national security, public order (*ordre public*), public health or morals or the rights and freedoms of others and are consistent with the other rights recognized in the present Convention.

Article 11

1. States Parties shall take measures to combat the illicit transfer and non-return of children abroad.

2. To this end, States Parties shall promote the conclusion of bilateral or multilateral agreements or accession to existing agreements.

Article 12

1. States Parties shall assure to the child who is capable of forming his or her own views the right to express those views freely in all matters affecting the child, the views of the child being given due weight in accordance with the age and maturity of the child.

2. For this purpose, the child shall in particular be provided the opportunity to be heard in any judicial and administrative proceedings affecting the child, either directly, or through a representative or an appropriate body, in a manner consistent with the procedural rules of national law.

Article 13

1. The child shall have the right to freedom of expression; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of the child's choice.

2. The exercise of this right may be subject to certain restrictions, but these shall only be such as are provided by law and are necessary:

(a) For respect of the rights or reputations of others; or

(b) For the protection of national security or of public order (*ordre public*), or of public health or morals.

Article 14

1. States Parties shall respect the right of the child to freedom of thought, conscience and religion.

2. States Parties shall respect the rights and duties of the parents and, when applicable, legal guardians, to provide direction to the child in the exercise of his or her right in a manner consistent with the evolving capacities of the child.

3. Freedom to manifest one's religion or beliefs may be subject only to such limitations as are prescribed by law and are necessary to protect public safety, order, health or morals, or the fundamental rights and freedoms of others.

Article 15

1. States Parties recognize the rights of the child to freedom of association and to freedom of peaceful assembly.
2. No restrictions may be placed on the exercise of these rights other than those imposed in conformity with the law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, public order (ordre public), the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others.

Article 16

1. No child shall be subjected to arbitrary or unlawful interference with his or her privacy, family, home or correspondence, nor to unlawful attacks on his or her honour and reputation.
2. The child has the right to the protection of the law against such interference or attacks.

Article 17

States Parties recognize the important function performed by the mass media and shall ensure that the child has access to information and material from a diversity of national and international sources, especially those aimed at the promotion of his or her social, spiritual and moral well-being and physical and mental health.

To this end, States Parties shall:

- (a) Encourage the mass media to disseminate information and material of social and cultural benefit to the child and in accordance with the spirit of article 29;
- (b) Encourage international co-operation in the production, exchange and dissemination of such information and material from a diversity of cultural, national and international sources;
- (c) Encourage the production and dissemination of children's books;
- (d) Encourage the mass media to have particular regard to the linguistic needs of the child who belongs to a minority group or who is indigenous;
- (e) Encourage the development of appropriate guidelines for the protection of the child from information and material injurious to his or her well-being, bearing in mind the provisions of articles 13 and 18.

Article 18

1. States Parties shall use their best efforts to ensure recognition of the principle that both parents have common responsibilities for the upbringing and development of the child. Parents or, as the case may be, legal guardians, have the primary responsibility for the upbringing and development of the child. The best interests of the child will be their basic concern.
2. For the purpose of guaranteeing and promoting the rights set forth in the present Convention, States Parties shall render appropriate assistance to parents and legal guardians in the performance of their child-rearing responsibilities and shall ensure the development of institutions, facilities and services for the care of children.
3. States Parties shall take all appropriate measures to ensure that children of working parents have the right to benefit from child-care services and facilities for which they are eligible.

Article 19

1. States Parties shall take all appropriate legislative, administrative, social and educational measures to protect the child from all forms of physical or mental violence, injury or abuse, neglect or negligent treatment, maltreatment or exploitation, including sexual

abuse, while in the care of parent(s), legal guardian(s) or any other person who has the care of the child.

2. Such protective measures should, as appropriate, include effective procedures for the establishment of social programmes to provide necessary support for the child and for those who have the care of the child, as well as for other forms of prevention and for identification, reporting, referral, investigation, treatment and follow-up of instances of child maltreatment described heretofore, and, as appropriate, for judicial involvement.

Article 20

1. A child temporarily or permanently deprived of his or her family environment, or in whose own best interests cannot be allowed to remain in that environment, shall be entitled to special protection and assistance provided by the State.

2. States Parties shall in accordance with their national laws ensure alternative care for such a child.

3. Such care could include, inter alia, foster placement, kafalah of Islamic law, adoption or if necessary placement in suitable institutions for the care of children. When considering solutions, due regard shall be paid to the desirability of continuity in a child's upbringing and to the child's ethnic, religious, cultural and linguistic background.

Article 21

States Parties that recognize and/or permit the system of adoption shall ensure that the best interests of the child shall be the paramount consideration and they shall:

- (a) Ensure that the adoption of a child is authorized only by competent authorities who determine, in accordance with applicable law and procedures and on the basis of all pertinent and reliable information, that the adoption is permissible in view of the child's status concerning parents, relatives and legal guardians and that, if required, the persons concerned have given their informed consent to the adoption on the basis of such counselling as may be necessary;
- (b) Recognize that inter-country adoption may be considered as an alternative means of child's care, if the child cannot be placed in a foster or an adoptive family or cannot in any suitable manner be cared for in the child's country of origin;
- (c) Ensure that the child concerned by inter-country adoption enjoys safeguards and standards equivalent to those existing in the case of national adoption;
- (d) Take all appropriate measures to ensure that, in inter-country adoption, the placement does not result in improper financial gain for those involved in it;
- (e) Promote, where appropriate, the objectives of the present article by concluding bilateral or multilateral arrangements or agreements, and endeavour, within this framework, to ensure that the placement of the child in another country is carried out by competent authorities or organs.

Article 22

1. States Parties shall take appropriate measures to ensure that a child who is seeking refugee status or who is considered a refugee in accordance with applicable international or domestic law and procedures shall, whether unaccompanied or accompanied by his or her parents or by any other person, receive appropriate protection and humanitarian assistance in the enjoyment of applicable rights set forth in the present Convention and in other international human rights or humanitarian instruments to which the said States are Parties.

2. For this purpose, States Parties shall provide, as they consider appropriate, co-operation in any efforts by the United Nations and other competent intergovernmental organizations or nongovernmental organizations co-operating with the United Nations to protect and assist such a child and to trace the parents or other members of the family of any refugee child in order to obtain information necessary for reunification with his or her family. In cases where no parents or other members of the family can be found, the child shall be accorded the same protection as any other child permanently or temporarily deprived of his or her family environment for any reason, as set forth in the present Convention.

Article 23

1. States Parties recognize that a mentally or physically disabled child should enjoy a full and decent life, in conditions which ensure dignity, promote self-reliance and facilitate the child's active participation in the community.
2. States Parties recognize the right of the disabled child to special care and shall encourage and ensure the extension, subject to available resources, to the eligible child and those responsible for his or her care, of assistance for which application is made and which is appropriate to the child's condition and to the circumstances of the parents or others caring for the child.
3. Recognizing the special needs of a disabled child, assistance extended in accordance with paragraph 2 of the present article shall be provided free of charge, whenever possible, taking into account the financial resources of the parents or others caring for the child, and shall be designed to ensure that the disabled child has effective access to and receives education, training, health care services, rehabilitation services, preparation for employment and recreation opportunities in a manner conducive to the child's achieving the fullest possible social integration and individual development, including his or her cultural and spiritual development
4. States Parties shall promote, in the spirit of international cooperation, the exchange of appropriate information in the field of preventive health care and of medical, psychological and functional treatment of disabled children, including dissemination of and access to information concerning methods of rehabilitation, education and vocational services, with the aim of enabling States Parties to improve their capabilities and skills and to widen their experience in these areas. In this regard, particular account shall be taken of the needs of developing countries.

Article 24

1. States Parties recognize the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health and to facilities for the treatment of illness and rehabilitation of health. States Parties shall strive to ensure that no child is deprived of his or her right of access to such health care services.
2. States Parties shall pursue full implementation of this right and, in particular, shall take appropriate measures:
 - (a) To diminish infant and child mortality;
 - (b) To ensure the provision of necessary medical assistance and health care to all children with emphasis on the development of primary health care;
 - (c) To combat disease and malnutrition, including within the framework of primary health care, through, inter alia, the application of readily available technology and through the provision of adequate nutritious foods and clean drinking-water, taking into consideration the dangers and risks of environmental pollution;
 - (d) To ensure appropriate pre-natal and post-natal health care for mothers;
 - (e) To ensure that all segments of society, in particular parents and children, are informed, have access to education and are supported in the use of basic knowledge of child health and nutrition, the advantages of breastfeeding, hygiene and environmental sanitation and the prevention of accidents;
 - (f) To develop preventive health care, guidance for parents and family planning education and services.
3. States Parties shall take all effective and appropriate measures with a view to abolishing traditional practices prejudicial to the health of children.
4. States Parties undertake to promote and encourage international co-operation with a view to achieving progressively the full realization of the right recognized in the present article. In this regard, particular account shall be taken of the needs of developing countries.

Article 25

States Parties recognize the right of a child who has been placed by the competent authorities for the purposes of care, protection or treatment of his or her physical or mental health, to a periodic review of the treatment provided to the child and all other circumstances relevant to his or her placement.

Article 26

1. States Parties shall recognize for every child the right to benefit from social security, including social insurance, and shall take the necessary measures to achieve the full realization of this right in accordance with their national law.
2. The benefits should, where appropriate, be granted, taking into account the resources and the circumstances of the child and persons having responsibility for the maintenance of the child, as well as any other consideration relevant to an application for benefits made by or on behalf of the child.

Article 27

1. States Parties recognize the right of every child to a standard of living adequate for the child's physical, mental, spiritual, moral and social development.
2. The parent(s) or others responsible for the child have the primary responsibility to secure, within their abilities and financial capacities, the conditions of living necessary for the child's development.
3. States Parties, in accordance with national conditions and within their means, shall take appropriate measures to assist parents and others responsible for the child to implement this right and shall in case of need provide material assistance and support programmes, particularly with regard to nutrition, clothing and housing.
4. States Parties shall take all appropriate measures to secure the recovery of maintenance for the child from the parents or other persons having financial responsibility for the child, both within the State Party and from abroad. In particular, where the person having financial responsibility for the child lives in a State different from that of the child, States Parties shall promote the accession to international agreements or the conclusion of such agreements, as well as the making of other appropriate arrangements.

Article 28

1. States Parties recognize the right of the child to education, and with a view to achieving this right progressively and on the basis of equal opportunity, they shall, in particular:
 - (a) Make primary education compulsory and available free to all;
 - (b) Encourage the development of different forms of secondary education, including general and vocational education, make them available and accessible to every child, and take appropriate measures such as the introduction of free education and offering financial assistance in case of need;
 - (c) Make higher education accessible to all on the basis of capacity by every appropriate means;
 - (d) Make educational and vocational information and guidance available and accessible to all children;
 - (e) Take measures to encourage regular attendance at schools and the reduction of drop-out rates.
2. States Parties shall take all appropriate measures to ensure that school discipline is administered in a manner consistent with the child's human dignity and in conformity with the present Convention.
3. States Parties shall promote and encourage international cooperation in matters relating to education, in particular with a view to contributing to the elimination of ignorance and illiteracy throughout the world and facilitating access to scientific and technical knowledge and modern teaching methods. In this regard, particular account shall be taken of the needs

of developing countries.

Article 29

1. States Parties agree that the education of the child shall be directed to:
 - (a) The development of the child's personality, talents and mental and physical abilities to their fullest potential;
 - (b) The development of respect for human rights and fundamental freedoms, and for the principles enshrined in the Charter of the United Nations;
 - (c) The development of respect for the child's parents, his or her own cultural identity, language and values, for the national values of the country in which the child is living, the country from which he or she may originate, and for civilizations different from his or her own;
 - (d) The preparation of the child for responsible life in a free society, in the spirit of understanding, peace, tolerance, equality of sexes, and friendship among all peoples, ethnic, national and religious groups and persons of indigenous origin;
 - (e) The development of respect for the natural environment.
2. No part of the present article or article 28 shall be construed so as to interfere with the liberty of individuals and bodies to establish and direct educational institutions, subject always to the observance of the principle set forth in paragraph 1 of the present article and to the requirements that the education given in such institutions shall conform to such minimum standards as may be laid down by the State.

Article 30

In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities or persons of indigenous origin exist, a child belonging to such a minority or who is indigenous shall not be denied the right, in community with other members of his or her group, to enjoy his or her own culture, to profess and practise his or her own religion, or to use his or her own language.

Article 31

1. States Parties recognize the right of the child to rest and leisure, to engage in play and recreational activities appropriate to the age of the child and to participate freely in cultural life and the arts.
2. States Parties shall respect and promote the right of the child to participate fully in cultural and artistic life and shall encourage the provision of appropriate and equal opportunities for cultural, artistic, recreational and leisure activity.

Article 32

1. States Parties recognize the right of the child to be protected from economic exploitation and from performing any work that is likely to be hazardous or to interfere with the child's education, or to be harmful to the child's health or physical, mental, spiritual, moral or social development.
2. States Parties shall take legislative, administrative, social and educational measures to ensure the implementation of the present article. To this end, and having regard to the relevant provisions of other international instruments, States Parties shall in particular:
 - (a) Provide for a minimum age or minimum ages for admission to employment;
 - (b) Provide for appropriate regulation of the hours and conditions of employment;
 - (c) Provide for appropriate penalties or other sanctions to ensure the effective enforcement of the present article.

Article 33

States Parties shall take all appropriate measures, including legislative, administrative, social and educational measures, to protect children from the illicit use of narcotic drugs and psychotropic substances as defined in the relevant international treaties, and to prevent the use of children in the illicit production and trafficking of such substances.

Article 34

States Parties undertake to protect the child from all forms of sexual exploitation and sexual abuse. For these purposes, States Parties shall in particular take all appropriate national, bilateral and multilateral measures to prevent:

- (a) The inducement or coercion of a child to engage in any unlawful sexual activity;
- (b) The exploitative use of children in prostitution or other unlawful sexual practices;
- (c) The exploitative use of children in pornographic performances and materials.

Article 35

States Parties shall take all appropriate national, bilateral and multilateral measures to prevent the abduction of, the sale of or traffic in children for any purpose or in any form.

Article 36

States Parties shall protect the child against all other forms of exploitation prejudicial to any aspects of the child's welfare.

Article 37

States Parties shall ensure that:

- (a) No child shall be subjected to torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. Neither capital punishment nor life imprisonment without possibility of release shall be imposed for offences committed by persons below eighteen years of age;
- (b) No child shall be deprived of his or her liberty unlawfully or arbitrarily. The arrest, detention or imprisonment of a child shall be in conformity with the law and shall be used only as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time;
- (c) Every child deprived of liberty shall be treated with humanity and respect for the inherent dignity of the human person, and in a manner which takes into account the needs of persons of his or her age. In particular, every child deprived of liberty shall be separated from adults unless it is considered in the child's best interest not to do so and shall have the right to maintain contact with his or her family through correspondence and visits, save in exceptional circumstances;
- (d) Every child deprived of his or her liberty shall have the right to prompt access to legal and other appropriate assistance, as well as the right to challenge the legality of the deprivation of his or her liberty before a court or other competent, independent and impartial authority, and to a prompt decision on any such action.

Article 38

1. States Parties undertake to respect and to ensure respect for rules of international humanitarian law applicable to them in armed conflicts which are relevant to the child.
2. States Parties shall take all feasible measures to ensure that persons who have not attained the age of fifteen years do not take a direct part in hostilities.

APPENDIX B: CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD

3. States Parties shall refrain from recruiting any person who has not attained the age of fifteen years into their armed forces. In recruiting among those persons who have attained the age of fifteen years but who have not attained the age of eighteen years, States Parties shall endeavour to give priority to those who are oldest.

4. In accordance with their obligations under international humanitarian law to protect the civilian population in armed conflicts, States Parties shall take all feasible measures to ensure protection and care of children who are affected by an armed conflict.

Article 39

States Parties shall take all appropriate measures to promote physical and psychological recovery and social reintegration of a child victim of: any form of neglect, exploitation, or abuse; torture or any other form of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment; or armed conflicts. Such recovery and reintegration shall take place in an environment which fosters the health, self-respect and dignity of the child.

Article 40

1. States Parties recognize the right of every child alleged as, accused of, or recognized as having infringed the penal law to be treated in a manner consistent with the promotion of the child's sense of dignity and worth, which reinforces the child's respect for the human rights and fundamental freedoms of others and which takes into account the child's age and the desirability of promoting the child's reintegration and the child's assuming a constructive role in society.

2. To this end, and having regard to the relevant provisions of international instruments, States Parties shall, in particular, ensure that:

(a) No child shall be alleged as, be accused of, or recognized as having infringed the penal law by reason of acts or omissions that were not prohibited by national or international law at the time they were committed;

(b) Every child alleged as or accused of having infringed the penal law has at least the following guarantees:

- (i) To be presumed innocent until proven guilty according to law;
- (ii) To be informed promptly and directly of the charges against him or her, and, if appropriate, through his or her parents or legal guardians, and to have legal or other appropriate assistance in the preparation and presentation of his or her defence;
- (iii) To have the matter determined without delay by a competent, independent and impartial authority or judicial body in a fair hearing according to law, in the presence of legal or other appropriate assistance and, unless it is considered not to be in the best interest of the child, in particular, taking into account his or her age or situation, his or her parents or legal guardians;
- (iv) Not to be compelled to give testimony or to confess guilt; to examine or have examined adverse witnesses and to obtain the participation and examination of witnesses on his or her behalf under conditions of equality;
- (v) If considered to have infringed the penal law, to have this decision and any measures imposed in consequence thereof reviewed by a higher competent, independent and impartial authority or judicial body according to law;
- (vi) To have the free assistance of an interpreter if the child cannot understand or speak the language used;
- (vii) To have his or her privacy fully respected at all stages of the proceedings.

3. States Parties shall seek to promote the establishment of laws, procedures, authorities and institutions specifically applicable to children alleged as, accused of, or recognized as having infringed the penal law, and, in particular:

- (a) The establishment of a minimum age below which children shall be presumed not to have the capacity to infringe the penal law;
- (b) Whenever appropriate and desirable, measures for dealing with such children without resorting to judicial proceedings, providing that human rights and legal safeguards are

fully respected. 4. A variety of dispositions, such as care, guidance and supervision orders; counselling; probation; foster care; education and vocational training programmes and other alternatives to institutional care shall be available to ensure that children are dealt with in a manner appropriate to their well-being and proportionate both to their circumstances and the offence.

Article 41

Nothing in the present Convention shall affect any provisions which are more conducive to the realization of the rights of the child and which may be contained in:

- (a) The law of a State party; or
- (b) International law in force for that State.

PART II

Article 42

States Parties undertake to make the principles and provisions of the Convention widely known, by appropriate and active means, to adults and children alike.

Article 43

1. For the purpose of examining the progress made by States Parties in achieving the realization of the obligations undertaken in the present Convention, there shall be established a Committee on the Rights of the Child, which shall carry out the functions hereinafter provided.
2. The Committee shall consist of ten experts of high moral standing and recognized competence in the field covered by this Convention. The members of the Committee shall be elected by States Parties from among their nationals and shall serve in their personal capacity, consideration being given to equitable geographical distribution, as well as to the principal legal systems.
3. The members of the Committee shall be elected by secret ballot from a list of persons nominated by States Parties. Each State Party may nominate one person from among its own nationals.
4. The initial election to the Committee shall be held no later than six months after the date of the entry into force of the present Convention and thereafter every second year. At least four months before the date of each election, the Secretary-General of the United Nations shall address a letter to States Parties inviting them to submit their nominations within two months. The Secretary-General shall subsequently prepare a list in alphabetical order of all persons thus nominated, indicating States Parties which have nominated them, and shall submit it to the States Parties to the present Convention.
5. The elections shall be held at meetings of States Parties convened by the Secretary-General at United Nations Headquarters. At those meetings, for which two thirds of States Parties shall constitute a quorum, the persons elected to the Committee shall be those who obtain the largest number of votes and an absolute majority of the votes of the representatives of States Parties present and voting.
6. The members of the Committee shall be elected for a term of four years. They shall be eligible for re-election if renominated. The term of five of the members elected at the first election shall expire at the end of two years; immediately after the first election, the names of these five members shall be chosen by lot by the Chairman of the meeting.
7. If a member of the Committee dies or resigns or declares that for any other cause he or she can no longer perform the duties of the Committee, the State Party which nominated the member shall appoint another expert from among its nationals to serve for the remainder of the term, subject to the approval of the Committee.
8. The Committee shall establish its own rules of procedure.

APPENDIX B: CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD

9. The Committee shall elect its officers for a period of two years.
10. The meetings of the Committee shall normally be held at United Nations Headquarters or at any other convenient place as determined by the Committee. The Committee shall normally meet annually. The duration of the meetings of the Committee shall be determined, and reviewed, if necessary, by a meeting of the States Parties to the present Convention, subject to the approval of the General Assembly.
11. The Secretary-General of the United Nations shall provide the necessary staff and facilities for the effective performance of the functions of the Committee under the present Convention.
12. With the approval of the General Assembly, the members of the Committee established under the present Convention shall receive emoluments from United Nations resources on such terms and conditions as the Assembly may decide.

Article 44

1. States Parties undertake to submit to the Committee, through the Secretary-General of the United Nations, reports on the measures they have adopted which give effect to the rights recognized herein and on the progress made on the enjoyment of those rights
 - (a) Within two years of the entry into force of the Convention for the State Party concerned;
 - (b) Thereafter every five years.
2. Reports made under the present article shall indicate factors and difficulties, if any, affecting the degree of fulfilment of the obligations under the present Convention. Reports shall also contain sufficient information to provide the Committee with a comprehensive understanding of the implementation of the Convention in the country concerned.
3. A State Party which has submitted a comprehensive initial report to the Committee need not, in its subsequent reports submitted in accordance with paragraph 1 (b) of the present article, repeat basic information previously provided.
4. The Committee may request from States Parties further information relevant to the implementation of the Convention.
5. The Committee shall submit to the General Assembly, through the Economic and Social Council, every two years, reports on its activities.
6. States Parties shall make their reports widely available to the public in their own countries.

Article 45

In order to foster the effective implementation of the Convention and to encourage international cooperation in the field covered by the Convention:

- (a) The specialized agencies, the United Nations Children's Fund, and other United Nations organs shall be entitled to be represented at the consideration of the implementation of such provisions of the present Convention as fall within the scope of their mandate. The Committee may invite the specialized agencies, the United Nations Children's Fund and other competent bodies as it may consider appropriate to provide expert advice on the implementation of the Convention in areas falling within the scope of their respective mandates. The Committee may invite the specialized agencies, the United Nations Children's Fund, and other United Nations organs to submit reports on the implementation of the Convention in areas falling within the scope of their activities;
- (b) The Committee shall transmit, as it may consider appropriate, to the specialized agencies, the United Nations Children's Fund and other competent bodies, any reports from States Parties that contain a request, or indicate a need, for technical advice or assistance, along with the Committee's observations and suggestions, if any, on these requests or indications;
- (c) The Committee may recommend to the General Assembly to request the Secretary-General to undertake on its behalf studies on specific issues relating to the rights of the child;
- (d) The Committee may make suggestions and general recommendations based on

information received pursuant to articles 44 and 45 of the present Convention. Such suggestions and general recommendations shall be transmitted to any State Party concerned and reported to the General Assembly, together with comments, if any, from States Parties.

PART III

Article 46

The present Convention shall be open for signature by all States.

Article 47

The present Convention is subject to ratification. Instruments of ratification shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

Article 48

The present Convention shall remain open for accession by any State. The instruments of accession shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

Article 49

1. The present Convention shall enter into force on the thirtieth day following the date of deposit with the Secretary-General of the United Nations of the twentieth instrument of ratification or accession.
2. For each State ratifying or acceding to the Convention after the deposit of the twentieth instrument of ratification or accession, the Convention shall enter into force on the thirtieth day after the deposit by such State of its instrument of ratification or accession.

Article 50

1. Any State Party may propose an amendment and file it with the Secretary-General of the United Nations. The Secretary-General shall thereupon communicate the proposed amendment to States Parties, with a request that they indicate whether they favour a conference of States Parties for the purpose of considering and voting upon the proposals. In the event that, within four months from the date of such communication, at least one third of the States Parties favour such a conference, the Secretary-General shall convene the conference under the auspices of the United Nations. Any amendment adopted by a majority of States Parties present and voting at the conference shall be submitted to the General Assembly for approval.
2. An amendment adopted in accordance with paragraph 1 of the present article shall enter into force when it has been approved by the General Assembly of the United Nations and accepted by a two-thirds majority of States Parties.
3. When an amendment enters into force, it shall be binding on those States Parties which have accepted it, other States Parties still being bound by the provisions of the present Convention and any earlier amendments which they have accepted.

Article 51

1. The Secretary-General of the United Nations shall receive and circulate to all States the text of reservations made by States at the time of ratification or accession.
2. A reservation incompatible with the object and purpose of the present Convention

APPENDIX B: CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD

shall not be permitted.

3. Reservations may be withdrawn at any time by notification to that effect addressed to the Secretary-General of the United Nations, who shall then inform all States. Such notification shall take effect on the date on which it is received by the Secretary-General

Article 52

A State Party may denounce the present Convention by written notification to the Secretary-General of the United Nations. Denunciation becomes effective one year after the date of receipt of the notification by the Secretary-General.

Article 53

The Secretary-General of the United Nations is designated as the depositary of the present Convention.

Article 54

The original of the present Convention, of which the Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish texts are equally authentic, shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations. IN WITNESS THEREOF the undersigned plenipotentiaries, being duly authorized thereto by their respective governments, have signed the present Convention.

Appendix C: Optional Protocol on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography

Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution A/RES/54/263 of 25 May 2000

entered into force on 18 January 2002

The States Parties to the present Protocol,

Considering that, in order further to achieve the purposes of the Convention on the Rights of the Child and the implementation of its provisions, especially articles 1, 11, 21, 32, 33, 34, 35 and 36, it would be appropriate to extend the measures that States Parties should undertake in order to guarantee the protection of the child from the sale of children, child prostitution and child pornography,

Considering also that the Convention on the Rights of the Child recognizes the right of the child to be protected from economic exploitation and from performing any work that is likely to be hazardous or to interfere with the child's education, or to be harmful to the child's health or physical, mental, spiritual, moral or social development,

Gravely concerned at the significant and increasing international traffic in children for the purpose of the sale of children, child prostitution and child pornography,

Deeply concerned at the widespread and continuing practice of sex tourism, to which children are especially vulnerable, as it directly promotes the sale of children, child prostitution and child pornography,

Recognizing that a number of particularly vulnerable groups, including girl children, are at greater risk of sexual exploitation and that girl children are disproportionately represented among the sexually exploited,

Concerned about the growing availability of child pornography on the Internet and other evolving technologies, and recalling the International Conference on Combating Child Pornography on the Internet, held in Vienna in 1999, in particular its conclusion calling for the worldwide criminalization of the production, distribution, exportation, transmission, importation, intentional possession and advertising of child pornography, and stressing the importance of closer cooperation and partnership between Governments and the Internet industry,

Believing that the elimination of the sale of children, child prostitution and child pornography will be facilitated by adopting a holistic approach, addressing the contributing factors, including underdevelopment, poverty, economic disparities, inequitable socio-economic structure, dysfunctioning families, lack of education, urban-rural migration, gender discrimination, irresponsible adult sexual behaviour, harmful traditional practices, armed conflicts and trafficking in children,

Believing also that efforts to raise public awareness are needed to reduce consumer demand for the sale of children, child prostitution and child pornography, and believing further in the importance of strengthening global partnership among all actors and of improving law enforcement at the national level,

Noting the provisions of international legal instruments relevant to the protection of children, including the Hague Convention on Protection of Children and Cooperation in Respect of Intercountry Adoption, the Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction, the Hague Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Cooperation in Respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children, and International Labour Organization Convention No. 182 on the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour, Encouraged by the overwhelming support for the Convention on the Rights of the Child, demonstrating the widespread commitment that exists for the promotion and protection of the rights of the child,

Recognizing the importance of the implementation of the provisions of the Programme of Action for the Prevention of the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography and the Declaration and Agenda for Action adopted at the World Congress against Commercial Sexual Exploitation of Children, held in Stockholm from 27 to 31 August 1996, and the other relevant decisions and recommendations of pertinent international bodies,

Taking due account of the importance of the traditions and cultural values of each people for the protection and harmonious development of the child, Have agreed as follows:

Article 1

States Parties shall prohibit the sale of children, child prostitution and child pornography as provided for by the present Protocol.

Article 2

For the purposes of the present Protocol:

- (a) Sale of children means any act or transaction whereby a child is transferred by any person or group of persons to another for remuneration or any other consideration;
- (b) Child prostitution means the use of a child in sexual activities for remuneration or any other form of consideration;
- (c) Child pornography means any representation, by whatever means, of a child engaged in real or simulated explicit sexual activities or any representation of the sexual parts of a child for primarily sexual purposes.

Article 3

1. Each State Party shall ensure that, as a minimum, the following acts and activities are fully covered under its criminal or penal law, whether such offences are committed domestically or transnationally or on an individual or organized basis:

- (a) In the context of sale of children as defined in article 2:
- (i) Offering, delivering or accepting, by whatever means, a child for the purpose of:

- a. Sexual exploitation of the child;
 - b. Transfer of organs of the child for profit;
 - c. Engagement of the child in forced labour;
- (ii) Improperly inducing consent, as an intermediary, for the adoption of a child in violation of applicable international legal instruments on adoption;
- (b) Offering, obtaining, procuring or providing a child for child prostitution, as defined in article 2;
- (c) Producing, distributing, disseminating, importing, exporting, offering, selling or possessing for the above purposes child pornography as defined in article 2.
2. Subject to the provisions of the national law of a State Party, the same shall apply to an attempt to commit any of the said acts and to complicity or participation in any of the said acts.
3. Each State Party shall make such offences punishable by appropriate penalties that take into account their grave nature.
4. Subject to the provisions of its national law, each State Party shall take measures, where appropriate, to establish the liability of legal persons for offences established in paragraph 1 of the present article. Subject to the legal principles of the State Party, such liability of legal persons may be criminal, civil or administrative.
5. States Parties shall take all appropriate legal and administrative measures to ensure that all persons involved in the adoption of a child act in conformity with applicable international legal instruments.

Article 4

1. Each State Party shall take such measures as may be necessary to establish its jurisdiction over the offences referred to in article 3, paragraph 1, when the offences are committed in its territory or on board a ship or aircraft registered in that State.
2. Each State Party may take such measures as may be necessary to establish its jurisdiction over the offences referred to in article 3, paragraph 1, in the following cases:
- (a) When the alleged offender is a national of that State or a person who has his habitual residence in its territory;
 - (b) When the victim is a national of that State.
3. Each State Party shall also take such measures as may be necessary to establish its jurisdiction over the aforementioned offences when the alleged offender is present in its territory and it does not extradite him or her to another State Party on the ground that the offence has been committed by one of its nationals.
4. The present Protocol does not exclude any criminal jurisdiction exercised in accordance with internal law.

Article 5

1. The offences referred to in article 3, paragraph 1, shall be deemed to be included as extraditable offences in any extradition treaty existing between States Parties and shall be

included as extraditable offences in every extradition treaty subsequently concluded between them, in accordance with the conditions set forth in such treaties.

2. If a State Party that makes extradition conditional on the existence of a treaty receives a request for extradition from another State Party with which it has no extradition treaty, it may consider the present Protocol to be a legal basis for extradition in respect of such offences. Extradition shall be subject to the conditions provided by the law of the requested State.

3. States Parties that do not make extradition conditional on the existence of a treaty shall recognize such offences as extraditable offences between themselves subject to the conditions provided by the law of the requested State.

4. Such offences shall be treated, for the purpose of extradition between States Parties, as if they had been committed not only in the place in which they occurred but also in the territories of the States required to establish their jurisdiction in accordance with article 4.

5. If an extradition request is made with respect to an offence described in article 3, paragraph 1, and the requested State Party does not or will not extradite on the basis of the nationality of the offender, that State shall take suitable measures to submit the case to its competent authorities for the purpose of prosecution.

Article 6

1. States Parties shall afford one another the greatest measure of assistance in connection with investigations or criminal or extradition proceedings brought in respect of the offences set forth in article 3, paragraph 1, including assistance in obtaining evidence at their disposal necessary for the proceedings.

2. States Parties shall carry out their obligations under paragraph 1 of the present article in conformity with any treaties or other arrangements on mutual legal assistance that may exist between them. In the absence of such treaties or arrangements, States Parties shall afford one another assistance in accordance with their domestic law.

Article 7

States Parties shall, subject to the provisions of their national law:

(a) Take measures to provide for the seizure and confiscation, as appropriate, of:

(i) Goods, such as materials, assets and other instrumentalities used to commit or facilitate offences under the present protocol;

(ii) Proceeds derived from such offences;

(b) Execute requests from another State Party for seizure or confiscation of goods or proceeds referred to in subparagraph (a);

(c) Take measures aimed at closing, on a temporary or definitive basis, premises used to commit such offences.

Article 8

1. States Parties shall adopt appropriate measures to protect the rights and interests of child victims of the practices prohibited under the present Protocol at all stages of the criminal justice process, in particular by:

(a) Recognizing the vulnerability of child victims and adapting procedures to recognize their special needs, including their special needs as witnesses;

(b) Informing child victims of their rights, their role and the scope, timing and progress of the proceedings and of the disposition of their cases;

(c) Allowing the views, needs and concerns of child victims to be presented and considered in proceedings where their personal interests are affected, in a manner consistent with the procedural rules of national law;

(d) Providing appropriate support services to child victims throughout the legal process;

(e) Protecting, as appropriate, the privacy and identity of child victims and taking measures in accordance with national law to avoid the inappropriate dissemination of information that could lead to the identification of child victims;

(f) Providing, in appropriate cases, for the safety of child victims, as well as that of their families and witnesses on their behalf, from intimidation and retaliation;

(g) Avoiding unnecessary delay in the disposition of cases and the execution of orders or decrees granting compensation to child victims.

2. States Parties shall ensure that uncertainty as to the actual age of the victim shall not prevent the initiation of criminal investigations, including investigations aimed at establishing the age of the victim.

3. States Parties shall ensure that, in the treatment by the criminal justice system of children who are victims of the offences described in the present Protocol, the best interest of the child shall be a primary consideration.

4. States Parties shall take measures to ensure appropriate training, in particular legal and psychological training, for the persons who work with victims of the offences prohibited under the present Protocol.

5. States Parties shall, in appropriate cases, adopt measures in order to protect the safety and integrity of those persons and/or organizations involved in the prevention and/or protection and rehabilitation of victims of such offences.

6. Nothing in the present article shall be construed to be prejudicial to or inconsistent with the rights of the accused to a fair and impartial trial.

Article 9

1. States Parties shall adopt or strengthen, implement and disseminate laws, administrative measures, social policies and programmes to prevent the offences referred to in the present Protocol. Particular attention shall be given to protect children who are especially vulnerable to such practices.

2. States Parties shall promote awareness in the public at large, including children, through information by all appropriate means, education and training, about the preventive measures and harmful effects of the offences referred to in the present Protocol. In fulfilling their obligations under this article, States Parties shall encourage the participation of the community and, in particular, children and child victims, in such information and education and training programmes, including at the international level.

3. States Parties shall take all feasible measures with the aim of ensuring all appropriate assistance to victims of such offences, including their full social reintegration and their full physical and psychological recovery.

4. States Parties shall ensure that all child victims of the offences described in the present Protocol have access to adequate procedures to seek, without discrimination, compensation

for damages from those legally responsible.

5. States Parties shall take appropriate measures aimed at effectively prohibiting the production and dissemination of material advertising the offences described in the present Protocol.

Article 10

1. States Parties shall take all necessary steps to strengthen international cooperation by multilateral, regional and bilateral arrangements for the prevention, detection, investigation, prosecution and punishment of those responsible for acts involving the sale of children, child prostitution, child pornography and child sex tourism. States Parties shall also promote international cooperation and coordination between their authorities, national and international non-governmental organizations and international organizations.

2. States Parties shall promote international cooperation to assist child victims in their physical and psychological recovery, social reintegration and repatriation.

3. States Parties shall promote the strengthening of international cooperation in order to address the root causes, such as poverty and underdevelopment, contributing to the vulnerability of children to the sale of children, child prostitution, child pornography and child sex tourism.

4. States Parties in a position to do so shall provide financial, technical or other assistance through existing multilateral, regional, bilateral or other programmes.

Article 11

Nothing in the present Protocol shall affect any provisions that are more conducive to the realization of the rights of the child and that may be contained in:

(a) The law of a State Party;

(b) International law in force for that State.

Article 12

1. Each State Party shall, within two years following the entry into force of the present Protocol for that State Party, submit a report to the Committee on the Rights of the Child providing comprehensive information on the measures it has taken to implement the provisions of the Protocol.

2. Following the submission of the comprehensive report, each State Party shall include in the reports they submit to the Committee on the Rights of the Child, in accordance with article 44 of the Convention, any further information with respect to the implementation of the present Protocol. Other States Parties to the Protocol shall submit a report every five years.

3. The Committee on the Rights of the Child may request from States Parties further information relevant to the implementation of the present Protocol.

Article 13

1. The present Protocol is open for signature by any State that is a party to the Convention or has signed it.

2. The present Protocol is subject to ratification and is open to accession by any State that is a party to the Convention or has signed it. Instruments of ratification or accession shall be

deposited with the Secretary- General of the United Nations.

Article 14

1. The present Protocol shall enter into force three months after the deposit of the tenth instrument of ratification or accession.
2. For each State ratifying the present Protocol or acceding to it after its entry into force, the Protocol shall enter into force one month after the date of the deposit of its own instrument of ratification or accession.

Article 15

1. Any State Party may denounce the present Protocol at any time by written notification to the Secretary- General of the United Nations, who shall thereafter inform the other States Parties to the Convention and all States that have signed the Convention. The denunciation shall take effect one year after the date of receipt of the notification by the Secretary-General.
2. Such a denunciation shall not have the effect of releasing the State Party from its obligations under the present Protocol in regard to any offence that occurs prior to the date on which the denunciation becomes effective. Nor shall such a denunciation prejudice in any way the continued consideration of any matter that is already under consideration by the Committee on the Rights of the Child prior to the date on which the denunciation becomes effective.

Article 16

1. Any State Party may propose an amendment and file it with the Secretary-General of the United Nations. The Secretary-General shall thereupon communicate the proposed amendment to States Parties with a request that they indicate whether they favour a conference of States Parties for the purpose of considering and voting upon the proposals. In the event that, within four months from the date of such communication, at least one third of the States Parties favour such a conference, the Secretary-General shall convene the conference under the auspices of the United Nations. Any amendment adopted by a majority of States Parties present and voting at the conference shall be submitted to the General Assembly of the United Nations for approval.
2. An amendment adopted in accordance with paragraph 1 of the present article shall enter into force when it has been approved by the General Assembly and accepted by a two-thirds majority of States Parties.
3. When an amendment enters into force, it shall be binding on those States Parties that have accepted it, other States Parties still being bound by the provisions of the present Protocol and any earlier amendments they have accepted.

Article 17

1. The present Protocol, of which the Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish texts are equally authentic, shall be deposited in the archives of the United Nations.
2. The Secretary-General of the United Nations shall transmit certified copies of the present Protocol to all States Parties to the Convention and all States that have signed the Convention.

Appendix D: Optional Protocol on the Involvement of Children in Armed Conflict

**Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly
resolution A/RES/54/263 of 25 May 2000**

entry into force 12 February 2002

The States Parties to the present Protocol,

Encouraged by the overwhelming support for the Convention on the Rights of the Child, demonstrating the widespread commitment that exists to strive for the promotion and protection of the rights of the child,

Reaffirming that the rights of children require special protection, and calling for continuous improvement of the situation of children without distinction, as well as for their development and education in conditions of peace and security,

Disturbed by the harmful and widespread impact of armed conflict on children and the long-term consequences it has for durable peace, security and development,

Condemning the targeting of children in situations of armed conflict and direct attacks on objects protected under international law, including places that generally have a significant presence of children, such as schools and hospitals,

Noting the adoption of the Rome Statute of the International Criminal Court, in particular, the inclusion therein as a war crime, of conscripting or enlisting children under the age of 15 years or using them to participate actively in hostilities in both international and non-international armed conflicts,

Considering therefore that to strengthen further the implementation of rights recognized in the Convention on the Rights of the Child there is a need to increase the protection of children from involvement in armed conflict,

Noting that article 1 of the Convention on the Rights of the Child specifies that, for the purposes of that Convention, a child means every human being below the age of 18 years unless, under the law applicable to the child, majority is attained earlier,

Convinced that an optional protocol to the Convention that raises the age of possible recruitment of persons into armed forces and their participation in hostilities will contribute effectively to the implementation of the principle that the best interests of the child are to be a primary consideration in all actions concerning children,

Noting that the twenty-sixth International Conference of the Red Cross and Red Crescent in December 1995 recommended, inter alia, that parties to conflict take every feasible step to ensure that children below the age of 18 years do not take part in hostilities,

Welcoming the unanimous adoption, in June 1999, of International Labour Organization Convention No. 182 on the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour, which prohibits, inter alia, forced or compulsory recruitment

APPENDIX D: OPTIONAL PROTOCOL ON THE INVOLVEMENT OF CHILDREN IN ARMED CONFLICT

of children for use in armed conflict,

Condemning with the gravest concern the recruitment, training and use within and across national borders of children in hostilities by armed groups distinct from the armed forces of a State, and recognizing the responsibility of those who recruit, train and use children in this regard, Recalling the obligation of each party to an armed conflict to abide by the provisions of international humanitarian law,

Stressing that the present Protocol is without prejudice to the purposes and principles contained in the Charter of the United Nations, including Article 51, and relevant norms of humanitarian law,

Bearing in mind that conditions of peace and security based on full respect of the purposes and principles contained in the Charter and observance of applicable human rights instruments are indispensable for the full protection of children, in particular during armed conflicts and foreign occupation,

Recognizing the special needs of those children who are particularly vulnerable to recruitment or use in hostilities contrary to the present Protocol owing to their economic or social status or gender,

Mindful of the necessity of taking into consideration the economic, social and political root causes of the involvement of children in armed conflicts,

Convinced of the need to strengthen international cooperation in the implementation of the present Protocol, as well as the physical and psychosocial rehabilitation and social reintegration of children who are victims of armed conflict,

Encouraging the participation of the community and, in particular, children and child victims in the dissemination of informational and educational programmes concerning the implementation of the Protocol,

Have agreed as follows:

Article 1

States Parties shall take all feasible measures to ensure that members of their armed forces who have not attained the age of 18 years do not take a direct part in hostilities.

Article 2

States Parties shall ensure that persons who have not attained the age of 18 years are not compulsorily recruited into their armed forces.

Article 3

1. States Parties shall raise in years the minimum age for the voluntary recruitment of persons into their national armed forces from that set out in article 38, paragraph 3, of the Convention on the Rights of the Child, taking account of the principles contained in that article and recognizing that under the Convention persons under the age of 18 years are entitled to special protection.

2. Each State Party shall deposit a binding declaration upon ratification of or accession to the present Protocol that sets forth the minimum age at which it will permit voluntary recruitment into its national armed forces and a description of the safeguards it has adopted to ensure that

APPENDIX D: OPTIONAL PROTOCOL ON THE INVOLVEMENT OF CHILDREN IN ARMED CONFLICT

such recruitment is not forced or coerced.

3. States Parties that permit voluntary recruitment into their national armed forces under the age of 18 years shall maintain safeguards to ensure, as a minimum, that:

(a) Such recruitment is genuinely voluntary;

(b) Such recruitment is carried out with the informed consent of the person's parents or legal guardians;

(c) Such persons are fully informed of the duties involved in such military service;

(d) Such persons provide reliable proof of age prior to acceptance into national military service.

4. Each State Party may strengthen its declaration at any time by notification to that effect addressed to the Secretary-General of the United Nations, who shall inform all States Parties. Such notification shall take effect on the date on which it is received by the Secretary-General.

5. The requirement to raise the age in paragraph 1 of the present article does not apply to schools operated by or under the control of the armed forces of the States Parties, in keeping with articles 28 and 29 of the Convention on the Rights of the Child.

Article 4

1. Armed groups that are distinct from the armed forces of a State should not, under any circumstances, recruit or use in hostilities persons under the age of 18 years.

2. States Parties shall take all feasible measures to prevent such recruitment and use, including the adoption of legal measures necessary to prohibit and criminalize such practices.

3. The application of the present article shall not affect the legal status of any party to an armed conflict.

Article 5

Nothing in the present Protocol shall be construed as precluding provisions in the law of a State Party or in international instruments and international humanitarian law that are more conducive to the realization of the rights of the child.

Article 6

1. Each State Party shall take all necessary legal, administrative and other measures to ensure the effective implementation and enforcement of the provisions of the present Protocol within its jurisdiction.

2. States Parties undertake to make the principles and provisions of the present Protocol widely known and promoted by appropriate means, to adults and children alike.

3. States Parties shall take all feasible measures to ensure that persons within their jurisdiction recruited or used in hostilities contrary to the present Protocol are demobilized or otherwise released from service. States Parties shall, when necessary, accord to such persons all appropriate assistance for their physical and psychological recovery and their social reintegration.

APPENDIX D: OPTIONAL PROTOCOL ON THE INVOLVEMENT OF CHILDREN IN ARMED CONFLICT

Article 7

1. States Parties shall cooperate in the implementation of the present Protocol, including in the prevention of any activity contrary thereto and in the rehabilitation and social reintegration of persons who are victims of acts contrary thereto, including through technical cooperation and financial assistance. Such assistance and cooperation will be undertaken in consultation with the States Parties concerned and the relevant international organizations.

2. States Parties in a position to do so shall provide such assistance through existing multilateral, bilateral or other programmes or, inter alia, through a voluntary fund established in accordance with the rules of the General Assembly.

Article 8

1. Each State Party shall, within two years following the entry into force of the present Protocol for that State Party, submit a report to the Committee on the Rights of the Child providing comprehensive information on the measures it has taken to implement the provisions of the Protocol, including the measures taken to implement the provisions on participation and recruitment.

2. Following the submission of the comprehensive report, each State Party shall include in the reports it submits to the Committee on the Rights of the Child, in accordance with article 44 of the Convention, any further information with respect to the implementation of the Protocol. Other States Parties to the Protocol shall submit a report every five years.

3. The Committee on the Rights of the Child may request from States Parties further information relevant to the implementation of the present Protocol.

Article 9

1. The present Protocol is open for signature by any State that is a party to the Convention or has signed it.

2. The present Protocol is subject to ratification and is open to accession by any State. Instruments of ratification or accession shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

3. The Secretary-General, in his capacity as depositary of the Convention and the Protocol, shall inform all States Parties to the Convention and all States that have signed the Convention of each instrument of declaration pursuant to article 3.

Article 10

1. The present Protocol shall enter into force three months after the deposit of the tenth instrument of ratification or accession.

2. For each State ratifying the present Protocol or acceding to it after its entry into force, the Protocol shall enter into force one month after the date of the deposit of its own instrument of ratification or accession.

Article 11

1. Any State Party may denounce the present Protocol at any time by written notification to the Secretary-General of the United Nations, who shall thereafter inform the other States Parties to the Convention and all States that have signed the Convention. The denunciation shall take effect one year after the date of receipt of the notification by the Secretary-General. If, however, on the expiry of that year the denouncing State Party is engaged in armed

conflict, the denunciation shall not take effect before the end of the armed conflict.

2. Such a denunciation shall not have the effect of releasing the State Party from its obligations under the present Protocol in regard to any act that occurs prior to the date on which the denunciation becomes effective. Nor shall such a denunciation prejudice in any way the continued consideration of any matter that is already under consideration by the Committee on the Rights of the Child prior to the date on which the denunciation becomes effective.

Article 12

1. Any State Party may propose an amendment and file it with the Secretary-General of the United Nations. The Secretary-General shall thereupon communicate the proposed amendment to States Parties with a request that they indicate whether they favour a conference of States Parties for the purpose of considering and voting upon the proposals. In the event that, within four months from the date of such communication, at least one third of the States Parties favour such a conference, the Secretary-General shall convene the conference under the auspices of the United Nations. Any amendment adopted by a majority of States Parties present and voting at the conference shall be submitted to the General Assembly of the United Nations for approval.

2. An amendment adopted in accordance with paragraph 1 of the present article shall enter into force when it has been approved by the General Assembly and accepted by a two-thirds majority of States Parties.

3. When an amendment enters into force, it shall be binding on those States Parties that have accepted it, other States Parties still being bound by the provisions of the present Protocol and any earlier amendments they have accepted.

Article 13

1. The present Protocol, of which the Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish texts are equally authentic, shall be deposited in the archives of the United Nations.

2. The Secretary-General of the United Nations shall transmit certified copies of the present Protocol to all States Parties to the Convention and all States that have signed the Convention.

Appendix E: 2003 Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child



Distr. GENERAL CRC/C/15/Add.215 27 October 2003

COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD

Thirty-fourth session

CONSIDERATION OF REPORTS SUBMITTED BY STATES PARTIES UNDER ARTICLE 44 OF THE CONVENTION

Concluding observations: Canada

1. The Committee considered the second periodic report of Canada (CRC/C/83/Add.6) at its 894th and 895th meetings (see CRC/C/SR.894 and 895), held on 17 September 2003, and adopted at the 918th meeting, held on 3 October 2003 (see CRC/C/SR.918), the following concluding observations.

A. Introduction

2. The Committee welcomes the submission of the State party's second periodic report and the detailed written replies to its list of issues (CRC/C/Q/CAN/2), which give updated information on the situation of children in the State party. However, the submission of a synthesis report based on both federal and provincial reports would have provided the Committee with a comparative analysis of the implementation of the Convention and a more coordinated and comprehensive picture of the valuable measures adopted by Canada to implement the Convention. It notes with appreciation the high-level delegation sent by the State party and welcomes the positive reactions to the suggestions and recommendations made during the discussion.

B. Follow-up measures undertaken and progress achieved by the State party

3. The Committee is encouraged by numerous initiatives undertaken by the State party and it looks forward to the completion of the National Plan of Action for Children which will further structure such initiatives and ensure their effective implementation. In particular, the Committee would like to note the following actions and programmes:

- The National Children Agenda;

-
- National Child Benefit;
 - The establishment of the Secretary of State for Children and Youth;
 - The Federal-Provincial-Territorial Council of Ministers on Social Policy Renewal;
 - The Social Union Framework Agreement;
 - Enactment of Bill C-27 amending the Criminal Code;
 - Canada School Net;
 - Gathering Strength: Canada's Aboriginal Action Plan;
 - The constructive role played by the Canadian International Development Agency (CIDA) to assist developing countries in fulfilling the rights of their children and the declaration by the head of the delegation that Canada will double its international aid by 2010.

C. Principal areas of concern and recommendations

1. General measures of implementation

The Committee's previous recommendations

4. The Committee, while noting the implementation of some of the recommendations (CRC/C/15/Add.37 of 20 June 1995) it made upon consideration of the State party's initial report (CRC/C/11/Add.3), regrets that the rest have not been, or have been insufficiently, addressed, particularly those contained in: paragraph 18, referring to the possibility of withdrawing reservations; paragraph 20, with respect to data collection; paragraph 23, relating to ensuring that the general principles are reflected in domestic law; paragraph 24, relating to implementation of article 22; paragraph 25, suggesting a review of the penal legislation that allows corporal punishment. The Committee notes that those concerns and recommendations are reiterated in the present document.

5. The Committee urges the State party to make every effort to address those recommendations contained in the concluding observations on the initial report that have not yet been implemented and to provide effective follow-up to the recommendations contained in the present concluding observations on the second periodic report.

Reservations and declarations

6. The Committee notes the efforts of the Government towards the removal of the reservation to article 37 (c) of the Convention, but regrets the rather slow process and regrets even more the statement made by the delegation that the State party does not intend to withdraw its reservation to article 21. The Committee reiterates its concern with respect to the reservations maintained by the State party to articles 21 and 37 (c).

7. In light of the 1993 Vienna Declaration and Programme of Action, the Committee urges the State party to reconsider and expedite the withdrawal of the reservations made to the Convention. The Committee invites the State party to continue its dialogue with the Aboriginals with a view to the withdrawal of the reservation to article 21 of the Convention.

Legislation and implementation

8. The Committee notes that the application of a considerable part of the Convention falls within the competence of the provinces and territories, and is concerned that this may lead, in some instances, to situations where the minimum standards of the Convention are not applied to all children owing to differences at the provincial and territorial level.

9. The Committee urges the Federal Government to ensure that the provinces and territories are aware of their obligations under the Convention and that the rights in the Convention have to be implemented in all the provinces and territories through legislation and policy and other appropriate measures.

Coordination, monitoring

10. The Committee notes with satisfaction the launching in 1997 of the “National Children’s Agenda” multisectoral initiative and the creation of the position of Secretary of State for Children and Youth. However, the Committee remains concerned that neither the Continuing Committee of Officials on Human Rights nor the Secretary of State for Children and Youth is specifically entrusted with coordination and monitoring of the implementation of the Convention.

11. The Committee encourages the State party to strengthen effective coordination and monitoring, in particular between the federal, provincial and territorial authorities, in the implementation of policies for the promotion and protection of the child, as it previously recommended (CRC/C/15/Add.37, para. 20), with a view to decreasing and eliminating any possibility of disparity or discrimination in the implementation of the Convention.

National plan of action

12. The Committee notes the introduction in January 1998 of the “Gathering Strength: Canada’s Aboriginal Action Plan” and is encouraged by the preparation of a national plan of action in accordance with the Convention on the Rights of the Child and the final outcome document of United Nations General Assembly Special Session on Children, (“A World Fit For Children”). It is also encouraged by Canada’s conviction that actions in this respect must be in conformity with the Convention.

13. The Committee encourages the State party to ensure that a coherent and comprehensive rights-based national plan of action is adopted, targeting all children, especially the most vulnerable groups including Aboriginal, migrant and refugee children; with a division of responsibilities, clear priorities, a timetable and a preliminary

allocation of necessary resources in conformity with the Convention at the federal, provincial, territorial and local levels in cooperation with civil society. It also urges the Government to designate a systematic monitoring mechanism for the implementation of the national plan of action.

Independent monitoring

14. The Committee notes that eight Canadian provinces have an Ombudsman for Children but is concerned that not all of them are adequately empowered to exercise their tasks as fully independent national human rights institutions in accordance with the Principles relating to the status of national institutions for the promotion and protection of human rights (the Paris Principles, General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993, annex). Furthermore, the Committee regrets that such an institution at the federal level has not been established.

15. The Committee recommends that the State party establish at the federal level an ombudsman's office responsible for children's rights and ensure appropriate funding for its effective functioning. It recommends that such offices be established in the provinces that have not done so, as well as in the three territories where a high proportion of vulnerable children live. In this respect, the Committee recommends that the State party take fully into account the Paris Principles and the Committee's general comment No. 2 on the role of national human rights institutions.

Allocation of resources

16. The Committee welcomes the information provided in the report relating to the Government's contribution to the fulfilment of the rights of the child through allocating resources to a number of initiatives and programmes, notably the National Child Benefit (NCB) system aimed at improving the well-being of Canadian children living at risk by reducing and preventing child poverty. However, the Committee reiterates concerns expressed by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (E/C.12/1/Add.31, para. 22) and the Human Rights Committee (CCPR/C/79/Add.105, paras. 18, 20) relating to modalities of implementing NCB in some provinces.

17. The Committee invites the State party to use its regular evaluation of the impact of the National Child Benefit system and its implementation in the provinces and territories to review the system with a view to eliminating any negative or discriminatory effects it may have on certain groups of children.

18. The Committee recommends that the State party pay particular attention to the full implementation of article 4 of the Convention by prioritizing budgetary allocations so as to ensure implementation of the economic, social and cultural rights of children, in particular those belonging to marginalized and economically disadvantaged groups, "to the maximum extent of ... available resources". The Committee further encourages the State party to state clearly every year its priorities with respect to child rights issues and to identify the amount and proportion of the budget spent on children, especially on marginalized groups, at the federal, provincial and territorial levels in order to be able to

evaluate the impact of the expenditures on children and their effective utilization. The Committee encourages the State party to continue to take measures to prevent children from being disproportionately affected by future economic changes and to continue its support to non-governmental organizations working on the dissemination of the Convention.

Data collection

19. The Committee values the wealth of statistical data provided in the annex to the report and in the appendices to the written replies to the list of issues and welcomes the intention of the State party to establish a statistics institute for Aboriginal people. Nevertheless, it is of the opinion that the information is not sufficiently developed, disaggregated and well synthesized for all areas covered by the Convention, and that all persons under 18 years are not systematically included in the data collection relevant to children. The Committee would like to recall its previous concern and recommendation relating to information gathering (CRC/C/15/Add.37, para. 20), maintaining that it has not been addressed sufficiently.

20. The Committee recommends that the State party strengthen and centralize its mechanism to compile and analyse systematically disaggregated data on all children under 18 for all areas covered by the Convention, with special emphasis on the most vulnerable groups (i.e. Aboriginal children, children with disabilities, abused and neglected children, street children, children within the justice system, refugee and asylum-seeking children). The Committee urges the State party to use the indicators developed and the data collected effectively for the formulation and evaluation of legislation, policies and programmes for resource allocation and for the implementation and monitoring of the Convention.

2. General principles

Non-discrimination

21. The Committee notes positive developments with respect to measures to promote and protect cultural diversity and specific legislative measures regarding discrimination, including the Multiculturalism Act, in particular as it bears upon the residential school system, the Employment Equity Act, and the amendment to the Criminal Code introducing racial discrimination as an aggravating circumstance (see also the 2002 annual report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) (A/57/18), paras. 315-343). However, the Committee joins CERD in its concerns, in particular as they relate to children, such as those relating to the Indian Act, to the extent of violence against and deaths in custody of Aboriginals and people of African and Asian descent, to existing patterns of discrimination and expressions of prejudice in the media and to the exclusion from the school system of children of migrants with no status, and remains concerned at the persistence of de facto discrimination against certain groups of children (see also *ibid.*, paras. 332, 333, 335 and 337).

22. The Committee recommends that the State party continue to strengthen its legislative

efforts to fully integrate the right to non-discrimination (article 2 of the Convention) in all relevant legislation concerning children, and that this right be effectively applied in all political, judicial and administrative decisions and in projects, programmes and services that have an impact on all children, in particular children belonging to minority and other vulnerable groups such as children with disabilities and Aboriginal children. The Committee further recommends that the State party continue to carry out comprehensive public education campaigns and undertake all necessary proactive measures to prevent and combat negative societal attitudes and practices. The Committee requests the State party to provide further information in its next report on its efforts to promote cultural diversity, taking into account the general principles of the Convention.

23. The Committee, while noting reservations expressed by Canada on the Declaration and Programme of Action adopted at the 2001 World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, recommends that specific information be included in the next periodic report on the measures and programmes relevant to the Convention on the Rights of the Child undertaken by the State party to follow up on the Durban Declaration and Programme of Action and taking account of general comment No. 1 on article 29, paragraph 1, of the Convention (aims of education).

Best interests of the child

24. The Committee values the fact that the State party holds the principle of the best interests of the child to be of vital importance in the development of all legislation, programmes and policies concerning children and is aware of the progress made in this respect. However, the Committee remains concerned that the principle that primary consideration should be given to the best interests of the child is still not adequately defined and reflected in some legislation, court decisions and policies affecting certain children, especially those facing situations of divorce, custody and deportation, as well as Aboriginal children. Furthermore, the Committee is concerned that there is insufficient research and training for professionals in this respect.

25. The Committee recommends that the principle of “best interests of the child” contained in article 3 be appropriately analysed and objectively implemented with regard to individual and groups of children in various situations (e.g. Aboriginal children) and integrated in all reviews of legislation concerning children, legal procedures in courts, as well as in judicial and administrative decisions and in projects, programmes and services that have an impact on children. The Committee encourages the State party to ensure that research and educational programmes for professionals dealing with children are reinforced and that article 3 of the Convention is fully understood, and that this principle is effectively implemented.

3. Civil rights and freedoms

Right to an identity

26. The Committee is encouraged by the adoption of the new Citizenship of Canada Act facilitating the acquisition of citizenship for children adopted abroad by Canadian

citizens. It is equally encouraged by the establishment of the First Nations Child and Family Service providing culturally sensitive services to Aboriginal children and families within their communities.

27. The Committee recommends that the State party take further measures in accordance with article 7 of the Convention, including measures to ensure birth registration and to facilitate applications for citizenship, so as to resolve the situation of stateless children. The Committee also suggests that the State party ratify the Convention relating to the Status of Stateless Persons of 1954.

4. Family environment and alternative care

Illicit transfer and non-return

28. The Committee notes with satisfaction that Canada is a party to the Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction of 1980 and notes the concern of the State party that parental abductions of children are a growing problem.

29. The Committee recommends that the State party apply the Hague Convention to all children abducted to Canada, encourage States that are not yet party to the Hague Convention to ratify or accede to this treaty and, if necessary, conclude bilateral agreements to deal adequately with international child abduction. It further recommends that maximum assistance be provided through diplomatic and consular channels in order to resolve cases of illicit transfer and non-return in the best interests of the children involved.

Adoption

30. The Committee is encouraged by the priority accorded by the State party to promoting the Hague Convention on the Protection of Children and Cooperation in Respect of Intercountry Adoption of 1993 in Canada and abroad. However, the Committee notes that while adoption falls within the jurisdiction of the provinces and territories, the ratification of the Hague Convention has not been followed up by legal and other appropriate measures in all provinces. The Committee is also concerned that certain provinces do not recognize the right of an adopted child to know, as far as possible, her/his biological parents (art. 7).

31. The Committee recommends that the State party consider amending its legislation to ensure that information about the date and place of birth of adopted children and their biological parents are preserved and made available to these children. Furthermore, the Committee recommends that the Federal Government ensure the full implementation of The Hague Convention on the Protection of Children and Cooperation in Respect of Intercountry Adoption of 1993 throughout its territory.

Abuse and neglect

32. The Committee welcomes the efforts being made by the State party to discourage

corporal punishment by promoting research on alternatives to corporal punishment of children, supporting studies on the incidence of abuse, promoting healthy parenting and improving understanding about child abuse and its consequences. However, the Committee is deeply concerned that the State party has not enacted legislation explicitly prohibiting all forms of corporal punishment and has taken no action to remove section 43 of the Criminal Code, which allows corporal punishment.

33. The Committee recommends that the State party adopt legislation to remove the existing authorization of the use of “reasonable force” in disciplining children and explicitly prohibit all forms of violence against children, however light, within the family, in schools and in other institutions where children may be placed.

5. Basic health and welfare

Health and health services

34. The Committee is encouraged by the commitment of the Government to strengthening health care for Canadians by, inter alia, increasing the budget and focusing on Aboriginal health programmes. However, the Committee is concerned at the fact, acknowledged by the State party, that the relatively high standard of health is not shared equally by all Canadians. It notes that equal provincial and territorial compliance is a matter of concern, in particular as regards universality and accessibility in rural and northern communities and for children in Aboriginal communities. The Committee is particularly concerned at the disproportionately high prevalence of sudden infant death syndrome and foetal alcohol syndrome disorder among Aboriginal children.

35. The Committee recommends that the State party undertake measures to ensure that all children enjoy equally the same quality of health services, with special attention to indigenous children and children in rural and remote areas.

Adolescent health

36. The Committee is encouraged by the average decline in infant mortality rates in the State party, but is deeply concerned at the high mortality rate among the Aboriginal population and the high rate of suicide and substance abuse among youth belonging to this group.

37. The Committee suggests that the State party continue to give priority to studying possible causes of youth suicide and the characteristics of those who appear to be most at risk, and take steps as soon as practicable to put in place additional support, prevention and intervention programmes, e.g. in the fields of mental health, education and employment, that could reduce the occurrence of this tragic phenomenon.

Social security and childcare services and facilities

38. The Committee welcomes measures taken by the Government to provide assistance to families through expanded parental leave, increased tax deductions, child benefits and

specific programmes for Aboriginal people. The Committee is nevertheless concerned at reports relating to the high cost of childcare, scarcity of places and lack of national standards.

39. The Committee encourages the State party to undertake a comparative analysis at the provincial and territorial levels with a view to identifying variations in childcare provisions and their impact on children and to devise a coordinated approach to ensuring that quality childcare is available to all children, regardless of their economic status or place of residence.

Standard of living

40. The Committee is encouraged to learn that homelessness was made a research priority by the Canada Mortgage and Housing Corporation, as the sources of data are limited. However, the Committee shares the concerns of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (E/C.12/1/Add.31, paras. 24, 46) which noted that the mayors of Canada's 10 largest cities have declared homelessness to be a national disaster and urged the Government to implement a national strategy for the reduction of homelessness and poverty.

41. The Committee reiterates its previous concern relating to the emerging problem of child poverty and shares the concerns expressed by the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW) relating to economic and structural changes and deepening poverty among women, which particularly affects single mothers and other vulnerable groups, and the ensuing impact this may have on children.

42. The Committee recommends that further research be carried out to identify the causes of the spread of homelessness, particularly among children, and any links between homelessness and child abuse, child prostitution, child pornography and trafficking in children. The Committee encourages the State party to further strengthen the support services it provides to homeless children while taking measures to reduce and prevent the occurrence of this phenomenon.

43. The Committee recommends that the State party continue to address the factors responsible for the increasing number of children living in poverty and that it develop programmes and policies to ensure that all families have adequate resources and facilities, paying due attention to the situation of single mothers, as suggested by CEDAW (A/52/38/Rev.1, para. 336), and other vulnerable groups.

6. Education, leisure and cultural activities

44. The Committee values the exemplary literacy rates and high level of basic education in the State party and welcomes the numerous initiatives to promote quality education, both in Canada and at the international level. The Committee is in particular encouraged by initiatives to raise the standard of education of Aboriginals living on reserves. It further notes the steps taken to address the concern of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (E/C.12/1/Add.31, para. 49) relating to addressing financial

obstacles to post-secondary education for low-income students. The Committee nevertheless reiterates the concern of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (A/57/18, para. 337) about allegations that children of migrants with no status are being excluded from school in some provinces. Furthermore, the Committee is concerned about the reduction in education spending, increasing student-teacher ratios, the reduction of the number of school boards, the high dropout rate of Aboriginal children and the availability of instruction in both official languages only “where numbers warrant”.

45. The Committee recommends that the State party further improve the quality of education throughout the State party in order to achieve the goals of article 29, paragraph 1, of the Convention and the Committee’s general comment No. 1 on the aims of education by, *inter alia*:

(a) Ensuring that free quality primary education that is sensitive to the cultural identity of every child is available and accessible to all children, with particular attention to children in rural communities, Aboriginal children and refugees or asylum-seekers, as well as children from other disadvantaged groups and those who need special attention, including in their own language;

(b) Ensuring that human rights education, including in children’s rights, is incorporated into the school curricula in the different languages of instruction, where applicable, and that teachers have the necessary training;

(c) Ratifying the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization Convention against Discrimination in Education of 1960;

(d) Adopting appropriate legislative measures to forbid the use of any form of corporal punishment in schools and encouraging child participation in discussions about disciplinary measures.

7. Special protection measures

Refugee children

46. The Committee welcomes the incorporation of the principle of the best interests of the child in the new Immigration and Refugee Protection Act (2002) and the efforts being made to address the concerns of children in the immigration process, in cooperation with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and non-governmental organizations. However, the Committee notes that some of the concerns previously expressed have not been adequately addressed, in particular, in cases of family reunification, deportation and deprivation of liberty, priority is not accorded to those in greatest need of help. The Committee is especially concerned at the absence of:

(a) A national policy on unaccompanied asylum-seeking children;

- (b) Standard procedures for the appointment of legal guardians for these children;
- (c) A definition of “separated child” and a lack of reliable data on asylum-seeking children;
Adequate training and a consistent approach by the federal authorities in referring
- (d) vulnerable children to welfare authorities.

47. In accordance with the principles and provisions of the Convention, especially articles 2, 3, 22 and 37, and with respect to children, whether seeking asylum or not, the Committee recommends that the State party:

- (a) Adopt and implement a national policy on separated children seeking asylum in Canada;
- (b) Implement a process for the appointment of guardians, clearly defining the nature and scope of such guardianship;
- (c) Refrain, as a matter of policy, from detaining unaccompanied minors and clarify the legislative intent of such detention as a measure of “last resort”, ensuring the right to speedily challenge the legality of the detention in compliance with article 37 of the Convention;
- (d) Develop better policy and operational guidelines covering the return of separated children who are not in need of international protection to their country of origin;
- (e) Ensure that refugee and asylum-seeking children have access to basic services such as education and health and that there is no discrimination in benefit entitlements for asylum-seeking families that could affect children;
- (f) Ensure that family reunification is dealt with in an expeditious manner.

Protection of children affected by armed conflict

48. The Committee notes that Canada has made a declaration with regard to the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict upon ratification, permitting voluntary recruitment into the armed forces at the age of 16 years.

49. The Committee recommends that the State party, in its report on this Optional Protocol, expected next year, provide information on the measures taken to give priority in the process of voluntary recruitment to those who are the oldest, in light of article 38, paragraph 3, of the Convention, and on its efforts to limit recruitment to persons of 18 years and older (and to review legislation accordingly).

Economic exploitation

50. The Committee greatly appreciates the fact that Canada has committed resources to

work towards the ending of economic exploitation of children on the international level. However, the Committee regrets the lack of information in the State party report relating to the situation in Canada. Furthermore, it is concerned that Canada has not ratified International Labour Organization Convention No. 138 concerning the Minimum Age for Admission to Employment and is concerned at the involvement of children under 13 years old in economic activity.

51. The Committee recommends that the State party ratify International Labour Organization Convention No. 138 concerning the Minimum Age for Admission to Employment and take the necessary measures for its effective implementation. The Committee further encourages the State party to conduct nationwide research to fully assess the extent to which children work, in order to take, when necessary, effective measures to prevent the exploitative employment of children in Canada.

Sexual exploitation and trafficking

52. The Committee is encouraged by the role Canada has played nationally and internationally in promoting awareness of sexual exploitation and working towards its reduction, including by adopting amendments to the Criminal Code in 1997 (Bill C-27) and the introduction in 2002 of Bill C-15A, facilitating the apprehension and prosecution of persons seeking the services of child victims of sexual exploitation and allowing for the prosecution in Canada of all acts of child sexual exploitation committed by Canadians abroad. The Committee notes, however, concerns relating to the vulnerability of street children and, in particular, Aboriginal children who, in disproportionate numbers, end up in the sex trade as a means of survival. The Committee is also concerned about the increase of foreign children and women trafficked into Canada.

53. The Committee recommends that the State party further increase the protection and assistance provided to victims of sexual exploitation and trafficking, including prevention measures, social reintegration, access to health care and psychological assistance, in a culturally appropriate and coordinated manner, including by enhancing cooperation with non-governmental organizations and the countries of origin.

Street children

54. The Committee regrets the lack of information on street children in the State party's report, although a certain number of children are living in the street. Its concern is accentuated by statistics from major urban centres indicating that children represent a substantial portion of Canada's homeless population, that Aboriginal children are highly overrepresented in this group, and that the causes of this phenomenon include poverty, abusive family situations and neglectful parents.

55. The Committee recommends that the State party undertake a study to assess the scope and the causes of the phenomenon of homeless children and consider establishing a comprehensive strategy to address their needs, paying particular attention to the most vulnerable groups, with the aim of preventing and reducing this phenomenon in the best interest of these children and with their participation.

Juvenile justice

56. The Committee is encouraged by the enactment of new legislation in April 2003. The Committee welcomes crime prevention initiatives and alternatives to judicial procedures. However, the Committee is concerned at the expanded use of adult sentences for children as young as 14; that the number of youths in custody is among the highest in the industrialized world; that keeping juvenile and adult offenders together in detention facilities continues to be legal; that public access to juvenile records is permitted and that the identity of young offenders can be made public. In addition, the public perceptions about youth crime are said to be inaccurate and based on media stereotypes.

57. The Committee recommends that the State party continue its efforts to establish a system of juvenile justice that fully integrates into its legislation, policies and practice the provisions and principles of the Convention, in particular articles 3, 37, 40 and 39, and other relevant international standards in this area, such as the United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (the Beijing Rules), the United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency (the Riyadh Guidelines), the United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of Their Liberty and the Vienna Guidelines for Action on Children in the Criminal Justice System. In particular, the Committee urges the State party:

- (a) To ensure that no person under 18 is tried as an adult, irrespective of the circumstances or the gravity of his/her offence;
- (b) To ensure that the views of the children concerned are adequately heard and respected in all court cases;
- (c) To ensure that the privacy of all children in conflict with the law is fully protected in line with article 40, paragraph 2 (b) (vii) of the Convention;
- (d) To take the necessary measures (e.g. non-custodial alternatives and conditional release) to reduce considerably the number of children in detention and ensure that detention is only used as a measure of last resort and for the shortest possible period of time, and that children are always separated from adults in detention.

Children belonging to a minority or indigenous group

58. The Committee welcomes the Statement of Reconciliation made by the Federal Government expressing Canada's profound regret for historic injustices committed against Aboriginal people, in particular within the residential school system. It also notes the priority accorded by the Government to improving the lives of Aboriginal people across Canada and by the numerous initiatives, provided for in the federal budget, that have been embarked upon since the consideration of the initial report. However, the Committee is concerned that Aboriginal children continue to experience many problems, including discrimination in several areas, with much greater frequency and severity than their non-Aboriginal peers.

59. The Committee urges the Government to pursue its efforts to address the gap in life chances between Aboriginal and non-Aboriginal children. In this regard, it reiterates in particular the observations and recommendations with respect to land and resource allocation made by United Nations human rights treaty bodies, such as the Human Rights Committee (CCPR/C/79/Add.105, para. 8), the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (A/57/18, para. 330) and the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (E/C.12/1/Add.31, para. 18). The Committee equally notes the recommendations of the Royal Commission on Aboriginal Peoples and encourages the State party to ensure appropriate follow-up.

8. Ratification of the Optional Protocols

60. The Committee welcomes the ratification of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on children in armed conflict and the signature in November 2001 of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography. The Committee urges the State party to consider early ratification of the latter.

9. Dissemination of documentation

61. In light of article 44, paragraph 6, of the Convention, the Committee recommends that the second periodic report and the written replies submitted by the State party be made widely available to the public at large and that the publication of the report be considered, along with the relevant summary records and the concluding observations adopted by the Committee. Such a document should be widely distributed in order to generate debate and awareness of the Convention and its implementation and monitoring within all levels of administration of the State party and the general public, including concerned non-governmental organizations.

10. Next report

62. The Committee underlines the importance of a reporting practice that is in full compliance with the provisions of article 44 of the Convention. An important aspect of States' responsibilities to children under the Convention includes ensuring that the United Nations Committee on the Rights of the Child has regular opportunities to examine the progress made in the Convention's implementation. In this regard, regular and timely reporting by State parties is crucial. The Committee recognizes that some State parties experience difficulties in reporting in a timely and regular manner. As an exceptional measure, in order to help the State party catch up with its reporting obligations so as to be in full compliance with the Convention, the Committee invites the State party to submit its third and fourth periodic reports by 11 January 2009, due date of the fourth periodic report. The consolidated report should not exceed 120 pages (see CRC/C/118).

Les enfants: des citoyens sans voix

MISE EN ŒUVRE EFFICACE DES OBLIGATIONS INTERNATIONALES DU CANADA RELATIVES AUX DROITS DES ENFANTS

Rapport final du Comité sénatorial permanent des Droits de la personne

L'honorable Raynell Andreychuk
Présidente

L'honorable Joan Fraser
Vice-présidente

avril 2007

This document is available in English.

Le présent rapport et les délibérations du comité peuvent être consultés en ligne en visitant www.senate-senat.ca/rights-droits.asp

Des copies de ces documents sont aussi disponibles en communiquant avec la Direction des comités du Sénat au (613) 990-0088 ou par courriel à rights-droits@sen.parl.gc.ca

Membres

L'honorable Raynell Andreychuk, présidente

L'honorable Joan Fraser, vice-présidente

et

Les honorables sénateurs :

Romeo Dallaire

*Céline Hervieux-Payette, C.P. (ou Claudette Tardif)

Mobina S.B. Jaffer

Noël A. Kinsella

*Marjory LeBreton C.P. (ou Gerald Comeau)

Sandra M. Lovelace Nicholas

Jim Munson

Nancy Ruth

Vivienne Poy

*Membres d'office

En plus des sénateurs indiqués ci-dessus, les honorables sénateurs Jack Austin, George Baker, C.P., Sharon Carstairs, C.P., Maria Chaput, Ione Christensen, Ethel M. Cochrane, Marisa Ferretti Barth, Elizabeth Hubley, Laurier LaPierre, Rose-Marie Losier-Cool, Terry Mercer, Pana Merchant, Grant Mitchell, Donald H. Oliver, Landon Pearson, Lucie Pépin, Robert W. Peterson, Marie-P. Poulin (Charrette), William Rompkey, C.P., Terrance R. Stratton et Rod A. Zimmer étaient membres du Comité à différents moments au cours de cette étude ou ont participé à ses travaux.

Personnel du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement :

Laura Barnett, analyste

Personnel de la Direction des Comités du Sénat :

Louise Archambeault, adjointe administrative

Matthieu Boulianne, adjoint administratif

Line Gravel, greffière de comité

Josée Thérien, greffière de comité

Vanessa Moss-Norbury

La Greffière du Comité

Ordre de renvoi

Extrait des *Journaux du Sénat*, du jeudi 27 avril 2006 :

L'honorable sénateur Andreychuk propose, appuyée par l'honorable sénateur Keon,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à examiner, en vue d'en faire rapport, les obligations internationales du Canada relativement aux droits et libertés des enfants.

Le Comité demandera plus particulièrement l'autorisation d'examiner :

- les obligations qui sont nôtres en vertu de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant;
- si les lois du Canada qui s'appliquent aux enfants respectent les obligations qui sont nôtres en vertu de cette convention.

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité au cours de la première session de la trente-huitième législature soient déferés au Comité;

Que le Comité présente son rapport final au Sénat au plus tard le 31 décembre 2006, et qu'il conserve jusqu'au 31 mars 2007 tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat*, du mercredi 29 novembre 2006 :

L'honorable sénateur Andreychuk propose, appuyée par l'honorable sénateur Meighen,

Que, nonobstant l'ordre du Sénat adopté le jeudi 27 avril 2006, le Comité sénatorial permanent des droits de la personne, autorisé à examiner, pour en faire rapport, les obligations internationales du Canada relativement aux droits et libertés des enfants, soit habilité à reporter la date de présentation de son rapport final du 31 décembre 2006 au 31

mars 2007 et qu'il conserve jusqu'au 30 juin 2007 tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat*, du jeudi 29 mars 2007 :

L'honorable sénateur Fraser propose, appuyée par l'honorable sénateur Milne,

Que, nonobstant l'ordre du Sénat adopté le mercredi 29 novembre 2006, le Comité sénatorial permanent des droits de la personne, autorisé à examiner, pour en faire rapport, les obligations internationales du Canada relativement aux droits et libertés des enfants, soit habilité à reporter la date de présentation de son rapport final du 31 mars 2007 au 30 avril 2007 et qu'il conserve jusqu'au 30 juillet 2007 tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Table des matières

Membres	i
Ordre de renvoi	iii
Avant-propos de la Présidente	ix
Résumé	xi
Résumé des recommandations	xvii
Chapitre 1 - Introduction	1
A. MANDAT	1
B. TRAVAUX DU COMITÉ	2
1. Examen approfondi du contexte canadien et missions d'étude à l'étranger	2
2. <i>Qui dirige, ici?</i> – Rapport provisoire	5
3. Rapport final	6
Chapitre 2 - Mise en œuvre de traités internationaux au Canada	8
A. RATIFICATION	8
B. RÉSERVES	9
C. APPLICATION ET MISE EN ŒUVRE	9
D. MÉCANISMES D'EXÉCUTION	18
1. Comité permanent des fonctionnaires chargés des droits de la personne	19
2. Pertinence du processus d'établissement de rapports et de suivi	20
Chapitre 3 - Les droits de l'enfant et le contexte canadien	26
A. BREF HISTORIQUE DE LA CONVENTION	26
B. IMPORTANCE CRUCIALE DE METTRE LES DROITS DES ENFANTS AU PREMIER PLAN	27
1. Démarche fondée sur les droits	27
2. Pourquoi les enfants?	30
C. SURVOL DE LA CONVENTION RELATIVE AUX DROITS DE L'ENFANT	34
1. La Convention	34
2. Protocoles facultatifs	37
3. Comité des droits de l'enfant	38
D. ÉCART ENTRE LE DISCOURS SUR LES DROITS ET LA RÉALITÉ	39
Chapitre 4 - Mise en œuvre de la <i>Convention relative aux droits de l'enfant</i>	44
A. MISE EN ŒUVRE ET APPLICATION	44
1. Absence de loi habilitante	44
2. Interprétation législative et judiciaire	46
B. RÉSERVES	49
1. Article 21 – Garde coutumière	49

2. Alinéa 37c) – Détention de jeunes contrevenants dans des locaux distincts	50
3. Paragraphe 3(2) du <i>Protocole facultatif concernant la participation d'enfants aux conflits armés</i>	51
C. MÉCANISMES D'EXÉCUTION	52
D. STRUCTURE FÉDÉRALE DU CANADA	53
E. OBSERVATIONS DU COMITÉ	55
F. CHAPITRES SUIVANTS	57
Chapitre 5 - Articles 12 à 15 : Participation et expression	59
A. INTRODUCTION.....	59
B. DROIT DES ENFANTS CANADIENS DE PARTICIPER ET D'ÊTRE ENTENDUS	60
Chapitre 6 - Articles 19, 28, 37 et 38 et Protocole facultatif : Violence contre les enfants	67
A. INTRODUCTION.....	67
B. ARTICLES 19 ET 28 : CHÂTIMENTS CORPORELS	68
C. ARTICLE 19 : INTIMIDATION	79
D. ARTICLE 38 ET PROTOCOLE FACULTATIF : PARTICIPATION D'ENFANTS AUX CONFLITS ARMÉS.....	82
Chapitre 7 - Articles 19, 32 et 34 à 36 et Protocole facultatif : Exploitation des enfants	86
A. INTRODUCTION.....	86
B. ARTICLES 34 À 36 ET PROTOCOLE FACULTATIF : EXPLOITATION SEXUELLE	88
C. ARTICLES 32 ET 36 : EXPLOITATION ÉCONOMIQUE.....	91
Chapitre 8 - Articles 37 et 40 : Enfants en conflit avec la loi	95
A. INTRODUCTION.....	95
B. TAUX DE DÉTENTION DES JEUNES AU CANADA	98
C. CONDITIONS DE DÉTENTION	105
Chapitre 9 - Articles 9, 12, 19, 20 et 25 : Protection de l'enfance	109
A. INTRODUCTION.....	109
B. DROIT DE L'ENFANT D'ÊTRE ENTENDU ET DE PARTICIPER.....	111
C. PRÉCARITÉ DES PLACEMENTS	113
D. UNIFORMISATION DE L'ÂGE LIMITE DE LA PROTECTION.....	114
Chapitre 10 - Articles 5, 7, 8, 18, 20 et 21 : Adoption et identité	117
A. INTRODUCTION.....	117
B. ARTICLES 5, 18, 20 ET 21 : ADOPTION	117
C. ARTICLES 7 ET 8 : IDENTITÉ	121
1. Enfants adoptés et enfants issus de donneurs anonymes	121
2. Enfants de parents de même sexe	124
Chapitre 11 - Articles 7, 9, 10, 11, 21, 22 et 35 et Protocole facultatif : Les enfants migrants	128

A. INTRODUCTION	128
B. ADOPTION INTERNATIONALE	132
C. RÉUNIFICATION FAMILIALE	136
D. ENFANTS SÉPARÉS ET TRAITE DES PERSONNES	140
E. DÉTENTION D'ENFANTS MIGRANTS	145
F. REPRÉSENTANT DÉSIGNÉ	148
G. INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE L'ENFANT	149
Chapitre 12 - Articles 18, 28 et 29 : Développement de la petite enfance	154
Chapitre 13 - Articles 26 et 27 : Pauvreté infantile	161
Chapitre 14 - Articles 2, 23, 24, 33 et 39 : Santé des enfants	170
A. INTRODUCTION	170
B. LA SANTÉ DES ENFANTS AU CANADA	173
C. ENFANTS AYANT DES BESOINS SPÉCIAUX	174
Chapitre 15 - Article 2 : Orientation sexuelle	183
Chapitre 16 - Articles 2 et 30 : Les enfants autochtones	188
A. INTRODUCTION	188
B. LES ENFANTS AUTOCHTONES AU CANADA	189
1. Questions relatives à la protection des enfants.....	192
2. Niveau de vie.....	200
3. Santé.....	202
4. Éducation et culture.....	204
5. Conflits de compétences.....	207
6. Les enfants autochtones vivant hors réserve.....	209
7. Des solutions locales conçues sur mesure.....	210
8. Article 67 de la <i>Loi canadienne sur les droits de la personne</i>	213
Chapitre 17 - Mise en œuvre effective de la <i>Convention relative aux droits de l'enfant</i> au Canada	215
A. ÉDUCATION ET SENSIBILISATION	217
1. Sensibilisation à l'égard de la Convention au Canada.....	217
2. Nécessité d'accroître la sensibilisation.....	221
B. COMMISSARIAT FÉDÉRAL AUX ENFANTS	225
1. L'organisme.....	225
2. Rôle du commissaire aux enfants.....	230
C. GROUPE DE TRAVAIL INTERMINISTÉRIEL CHARGÉ DE LA MISE EN ŒUVRE DES DROITS DES ENFANTS AU SEIN DE L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE	238
1. L'organisme.....	238
2. Rôles spécifiques du groupe de travail chargé de la mise en œuvre.....	241
3. Nécessité d'une stratégie de sensibilisation.....	246
4. Résultats.....	247
D. CUEILLETTE DE DONNÉES	248

E. COMMENTAIRES DU COMITÉ	249
Chapitre 18 - Ratification et intégration des traités internationaux relatifs aux droits de la personne : Cadre pour un changement	251
A. LANCEMENT DES NÉGOCIATIONS	252
1. Consultation et coopération	252
2. Amorce du processus	253
3. Analyse des intérêts nationaux	254
B. SIGNATURE ET RATIFICATION	256
1. Palier fédéral – Déclaration d'intention officielle	256
2. Travailler dans un système fédéral	258
3. Étape de la ratification	259
C. APRÈS LA RATIFICATION – DONNER SUITE EFFICACEMENT AUX OBLIGATIONS DU CANADA EN VERTU DES TRAITÉS INTERNATIONAUX	260
1. Exigence en matière de rapport aux Nations Unies	260
2. Recours aux instruments internationaux pour proposer de nouvelles lois et de nouvelles politiques	263
D. COMMENTAIRES DU COMITÉ	264
Annexe A : Liste des témoins	269
Annexe B: <i>Convention relative aux droits de l'enfant</i>	285
Annexe C : Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants	298
Annexe D: Protocole facultatif concernant la participation des enfants aux conflits armés	304
Annexe E : Observations finales du Comité des droits de l'enfant	308

Chapitre 18 - Ratification et intégration des traités internationaux relatifs aux droits de la personne : Cadre pour un changement

Des mois de témoignages – auxquels s’ajoutent les observations, les critiques et les recommandations du Comité des droits de l’enfant – ont convaincu le Comité sénatorial des failles de l’approche utilisée par le Canada pour appliquer la Convention relative aux droits de l’enfant et, par ricochet, de son approche utilisée pour adopter et appliquer les traités internationaux relatifs aux droits de la personne en général au Canada. N’étant ni inclusifs ni transparents, les mécanismes en place actuellement pour négocier, ratifier et intégrer ces traités sont inefficients et inefficaces et ne permettent qu’occasionnellement une réelle conformité. Le cœur du problème est l’absence de processus moderne, transparent et démocratique d’application des traités, compris et accepté au Canada. Aucune institution n’assume la responsabilité ultime de l’application efficace des conventions internationales relatives aux droits de la personne. Les séances du Comité qui ont porté sur la Convention relative aux droits de l’enfant ont démontré que, en raison de l’absence de ce processus, le Canada n’a pas pu atteindre les objectifs de la Convention et répondre aux attentes créées par la signature et la ratification.

Il est impossible de retourner en arrière pour suggérer une meilleure approche de la *Convention relative aux droits de l’enfant*. Mais le Comité peut faire des suggestions pour transformer l’approche future du Canada à l’égard des traités internationaux relatifs aux droits de la personne.

Se fondant sur ce qu'il a entendu, le Comité est arrivé à un cadre – décrit dans le présent chapitre – pour améliorer le processus par lequel le Canada ratifie et intègre ses obligations internationales relatives aux droits de la personne. Cette proposition prévoit des niveaux accrus de responsabilité qui aideront à traduire les obligations internationales du Canada relatives aux droits de la personne en des lois, des politiques et des pratiques significatives.

A. LANCEMENT DES NÉGOCIATIONS

1. Consultation et coopération

En ce qui concerne les premières étapes de la négociation d'un traité, le Comité constate que la position et le rôle traditionnels du Canada sur la scène internationale sont tels que notre pays joue souvent un rôle de leadership durant les négociations qui mènent à la rédaction et à l'adoption de traités des Nations Unies relatifs aux droits de la personne. Chose certaine, le gouvernement fédéral est généralement en première ligne pour bâtir un consensus international. Ces négociations sont souvent longues et elles peuvent s'échelonner sur plusieurs années, voire des décennies.

La transparence et la communication sont donc essentielles à cette étape. Les préoccupations des témoins au sujet de la ratification ont fait ressortir l'importance de démarrer très tôt la sensibilisation et les consultations essentielles au bon fonctionnement de tout mécanisme de mise en œuvre. À l'heure actuelle, le Parlement ne joue aucun rôle dans ce processus. Le Comité estime que, dès que s'amorcent des négociations en vue d'un traité international, il faudrait prendre des mesures au Canada pour assurer une sensibilisation nationale aux enjeux du traité envisagé et aux obligations que pourraient devoir respecter tous les ordres de gouvernement au Canada. L'information sur les négociations devrait être affichée sur les sites gouvernementaux pertinents, et les consultations avec les autres ordres de gouvernement, le Parlement et les autres parties intéressées devraient débiter dès qu'il est pratique de le faire.

Comme les tribunaux l'ont fait remarquer dans le *Renvoi sur les conventions de travail*, la nécessité pour le gouvernement fédéral de donner suite aux engagements pris en vertu d'un traité international ne peut être invoquée pour justifier un empiètement du

gouvernement fédéral dans des sphères de compétence provinciales. La responsabilité de l'application des traités internationaux relève des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux lorsque les lois et les politiques provinciales sont touchées. Le lancement rapide des consultations faciliterait une coopération accrue entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux à long terme, ce qui pourrait résoudre certains conflits de compétence et problèmes de coordination notés ailleurs dans le présent rapport. Comme l'a déclaré Suzanne Williams, de l'International Institute for Child Rights and Development : « Il s'agit d'établir un dialogue, ce qui est un défi constant dans le système fédéral, mais possible⁴⁵⁰ ». Même si de nombreux témoins provinciaux ont exprimé leur inquiétude au sujet des difficultés de la coordination entre les niveaux de gouvernement, ils ont souligné que des réseaux informels comme ceux qui pourraient être créés dès le début des négociations d'un traité sont importants pour faire fonctionner le système. Bernard Richard, ombudsman du Nouveau-Brunswick, craint « que nous ne perdions beaucoup de temps à débattre de questions de compétences alors que nous avons démontré qu'il est possible de façon informelle de surmonter certains obstacles⁴⁵¹ ». Une collaboration dès ces premières étapes faciliterait la mise en place d'un réseau d'information informel grâce auquel les gouvernements provinciaux et territoriaux sauront ce qu'on attend d'eux au regard des engagements pris par le Canada dans le contexte d'un traité international sur les droits de la personne.

2. Amorce du processus

Le Comité a conclu qu'il faut un nouveau cadre pour que le Canada respecte ses obligations internationales. D'après les témoignages entendus, il estime que les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables des droits de la personne devraient s'approprier le processus et s'efforcer de concevoir des consultations plus ouvertes et transparentes. En guise de première étape, **le Parlement et les provinces et territoires devraient certainement être informés dès que débutent les négociations en vue de la**

⁴⁵⁰ Témoignage de Suzanne Williams.

⁴⁵¹ Témoignage de Bernard Richard.

signature d'un traité relatif aux droits de la personne afin d'amorcer les consultations.

Le Comité l'a déjà dit, de nombreux témoins ont dénoncé l'inefficacité du Comité permanent des fonctionnaires chargés des droits de la personne, à qui il manque à la fois la volonté politique et un mandat efficace, ce qui le rend incapable sous sa forme actuelle d'atteindre les buts et d'appliquer les recommandations du présent rapport. Le Comité sénatorial propose qu'on remédie à cette situation **en transférant la responsabilité du Comité permanent des fonctionnaires du ministère du Patrimoine canadien à celui de la Justice**. Cette approche a été proposée par Joanna Harrington, de l'Université de l'Alberta, qui trouvait « vraiment inacceptable que les traités internationaux en matière de droits de la personne signés par le Canada relèvent du ministère du Patrimoine⁴⁵² » et qui ajoutait qu'une telle approche marginalise les obligations internationales du Canada quant aux droits de la personne. La prise en charge du Comité permanent des fonctionnaires par le ministère de la Justice ferait en sorte que l'instance responsable du suivi et de la mise en œuvre des lois fédérales dans tout le Canada serait intimement consciente des obligations du gouvernement en vertu des traités internationaux et qu'elle aurait la possibilité de mettre ces lois en application. Un tel transfert placerait également les obligations internationales relatives aux droits de la personne sur un pied d'égalité avec l'obligation du ministère de la Justice d'examiner toutes les lois pour s'assurer qu'elles sont conformes à la Charte des droits et libertés.

RECOMMANDATION 22

Le Comité recommande que la responsabilité du Comité permanent des fonctionnaires chargés des droits de la personne soit transférée immédiatement du ministère du Patrimoine canadien au ministère de la Justice.

3. Analyse des intérêts nationaux

Le Comité suggère que le gouvernement s'assure que les ministres canadiens responsables des droits de la personne sont mandatés pour entreprendre de vastes

consultations visant à examiner les implications des traités en cours de négociation. En guise de première étape dans ce processus, ces ministres pourraient demander au Comité permanent des fonctionnaires chargés des droits de la personne de rédiger un rapport à distribuer à tous ceux qui participent aux consultations – le Parlement, tous les ordres de gouvernement et les intervenants de la société civile. Semblable à l'« analyse des intérêts nationaux⁴⁵³ » du gouvernement australien, ce rapport pourrait être un document explicatif qui définirait les buts et les conséquences du traité en question, y compris : une description des obligations imposées; les implications législatives, juridiques et financières; ainsi que les conséquences économiques, environnementales, sociales et culturelles du traité⁴⁵⁴. Le rapport devrait être largement diffusé et être affiché sur les sites Internet du gouvernement. Après la distribution du rapport, les ministres devraient également établir une tribune appropriée pour que tous les intervenants puissent donner leur point de vue.

En plus de permettre aux intervenants de s'exprimer sur les obligations internationales relatives aux droits de la personne, le rapport et le processus de consultation proposés devraient faire partie de la procédure normale du gouvernement fédéral pour examiner et analyser les lois fédérales et provinciales existantes afin de déterminer si les lois existantes sont conformes, et s'il faut les modifier ou en adopter de nouvelles pour respecter les obligations relatives au nouveau traité. Les témoins ont fait remarquer que ces consultations donneraient ainsi au Parlement, aux provinces et aux territoires ainsi qu'aux intervenants intéressés la possibilité d'évaluer si les plans du gouvernement en vue de l'intégration et de la mise en œuvre sont suffisants.

Les consultations suggérées faciliteraient les négociations nationales du gouvernement. Elles se dérouleraient parallèlement aux négociations internationales et porteraient sur les grands principes en jeu. Elles permettraient au gouvernement d'avoir une première impression de l'approche des divers intervenants par rapport à la question

⁴⁵² Joanna Harrington, professeure, Faculté de droit, Université de l'Alberta, témoignage devant le Comité, 26 septembre 2005.

⁴⁵³ Pour une description plus complète de l'analyse des intérêts nationaux, voir : Parliament of Australia, Joint Standing Committee on Treaties, « Committee Establishment, Role, and History », www.aph.gov.au/house/committee/jsct/ppgrole.htm.

⁴⁵⁴ Harrington, « Acteurs étatiques et le déficit démocratique », p. 47.

ou au traité envisagé et des répercussions sur les lois et les politiques nationales. Elles permettraient aussi aux intervenants de se renseigner sur les enjeux et de prendre les mesures qu'ils jugeraient nécessaires. L'objectif visé consiste à renforcer le dialogue, la coopération et la coordination.

B. SIGNATURE ET RATIFICATION

1. Palier fédéral – Déclaration d'intention officielle

Dans *Des promesses à tenir*, le Comité avait demandé de renforcer les moyens permettant au Canada de mettre en œuvre directement ses obligations internationales relatives aux droits de la personne. La présente étude sur les droits des enfants n'a fait que renforcer nos préoccupations antérieures. Plusieurs des témoins qui ont comparu devant le Comité ont beaucoup insisté sur la nécessité d'intégrer expressément les obligations internationales en matière de droits de la personne du Canada à la législation canadienne au moyen de mesures législatives habilitantes⁴⁵⁵. Ils ont soutenu que l'un des problèmes criants de l'approche du Canada à l'égard de la *Convention relative aux droits de l'enfant* est cette absence d'intégration directe. Comme l'a déclaré Brent Parfitt,

Nous l'avons signée, nous l'avons ratifiée, mais nous ne l'avons pas adaptée – c'est-à-dire que nous n'en avons pas fait une loi de notre pays. Je comprends qu'il y a des complications fédérales et provinciales, mais je

⁴⁵⁵ Parmi les pays étudiés par le Comité, la Norvège est celui qui est allé le plus loin à ce chapitre. Dans ce pays dualiste où les traditions de la common law et celles du droit civil font bon ménage, le gouvernement a convenu en 2003 d'intégrer la *Convention relative aux droits de l'enfant* et ses deux protocoles facultatifs à sa loi nationale sur les droits de la personne. Cette loi stipule que la Convention, de même que le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* et la *Convention européenne des droits de l'homme*, ont force exécutoire dans le droit norvégien et que ces instruments internationaux ont préséance sur toute autre disposition législative qui leur serait contraire. Par ailleurs, le renvoi aux principes énoncés dans la *Convention relative aux droits de l'enfant* a aussi été renforcé dans les autres lois nationales touchant les enfants.

Malgré ce parti pris énergique en faveur de l'intégration en bonne et due forme de la Convention au droit national, des représentants norvégiens se sont empressés de souligner au Comité qu'il n'y a probablement pas de véritable effet concret. Même si ces dispositions contribuent à mieux faire connaître la Convention et à en rehausser le prestige en Norvège et limitent quelque peu le pouvoir discrétionnaire du gouvernement et du Parlement, elles n'ont guère eu jusqu'ici de répercussions tangibles sur les droits des enfants dans ce pays – compte tenu en particulier du caractère général des normes énoncées dans la Convention. Comme l'a souligné Håtor Helland, directeur général au ministère de l'Enfance et de la Famille de la Norvège, « Je ne crois pas que cela aura d'incidence réelle sur la politique concernant les enfants ». (Voir les témoignages devant le Comité de Håtor Helland, directeur, ministère de l'Enfance et de la Famille de la Norvège; Petter Wille, directeur général adjoint, Section internationale, ministère de l'Enfance et de la Famille de la Norvège, et Jon-Kristian Johnsen, directeur, Childwatch International Research Network, 14 octobre 2005).

crois qu'il est tout de même possible pour le Canada d'accorder une plus grande priorité à la mise en œuvre de cette convention⁴⁵⁶.

C'est pourquoi le **Comité propose que le gouvernement fédéral dépose au Parlement une « déclaration d'intention de se conformer »**, signalant l'intention de l'exécutif de prendre des mesures en vue de la signature de l'instrument international.

Le Comité est très conscient des difficultés posées par l'adoption d'une loi habilitante spécifique dans le contexte de traités généraux sur les droits de la personne portant sur des grands principes et ayant des répercussions sur les pouvoirs législatifs de tous les ordres de gouvernement. Le raisonnement du *Document fondamental faisant partie des rapports des États parties : Canada* – cité au chapitre 2 – est valide. Des témoins comme Peter Dudding, de la Ligue pour le bien-être de l'enfance du Canada, et Claire Crooks, du Centre scientifique de prévention du Centre de toxicomanie et de santé mentale, ont déclaré au Comité qu'une loi habilitante peut parfois compliquer le respect des compétences et entraîner la création de mécanismes impossibles à soutenir efficacement dans certaines circonstances, autrement dit risque de faire plus de tort que de bien. Comme l'Union interparlementaire l'a écrit dans son guide sur la protection de l'enfant,

une législation en pleine conformité avec les normes internationales relatives aux droits de l'enfant, mais qu'on ne peut appliquer faute de l'infrastructure nécessaire, n'a pas d'existence réelle et ne permet pas d'atteindre les objectifs visés; à certains égards, elle peut même se révéler contre-productive⁴⁵⁷.

Mais le dépôt d'une déclaration d'intention informelle pourrait être une façon de signaler officiellement les intentions du gouvernement fédéral. **Cette formalité pourrait simplement consister à déposer au Parlement le traité accompagné de deux documents : une déclaration confirmant que le gouvernement fédéral a examiné toute la législation pertinente et peut assurer au Parlement que les lois du Canada sont conformes à ses obligations aux termes du traité, ainsi qu'une déclaration officielle selon laquelle le gouvernement fédéral entend se conformer au traité.**

⁴⁵⁶ Témoignage de Brent Parfitt.

⁴⁵⁷ Union interparlementaire, *La protection de l'enfant*, p. 29.

Le dépôt d'une telle déclaration d'intention répondrait aux exigences d'une démocratie efficace en veillant à ce que les droits de la personne en question soient clairement reconnus comme des droits et ne soient plus une question de volonté politique. Il aurait aussi pour effet d'établir fermement l'interprétation que fait le gouvernement des droits reconnus dans le traité. Il ne serait plus possible pour lui de soutenir, comme il l'a fait dans l'affaire *Baker*, qu'il n'est pas lié, au Canada, par ses engagements internationaux en matière de droits de la personne. Les tribunaux pourraient aussi choisir des interprétations de la loi analogues à celles qui figurent dans le traité international. Cette approche pourrait avoir le double avantage d'apaiser les critiques déplorant que les tribunaux jouent un rôle trop important dans l'interprétation et l'application des instruments internationaux, ce qui mène souvent à des résultats divergents⁴⁵⁸, et de donner du mordant au traité, puisque le gouvernement s'exposerait à des répercussions concrètes devant les tribunaux, par exemple, s'il faisait fi de ses obligations.

Enfin, le dépôt d'une déclaration d'intention contribuerait aussi à sensibiliser davantage les Canadiens au traité lui-même aussi bien qu'à la portée de sa ratification. Des témoins ont exprimé de vives inquiétudes, en disant que rares sont les Canadiens qui savent qu'un traité doit être effectivement mis en œuvre pour pouvoir être applicable en droit canadien et que la ratification ne lie le pays d'aucune façon. C'est ce que Martha Mackinnon, de Justice for Children and Youth, a exprimé de la façon suivante :

Moi-même, je ne l'ai découvert [que la ratification d'un traité ne signifie pas nécessairement qu'il a force de loi au Canada] qu'un mois ou deux après le début de mon premier cours de droit international public, [...] et j'ai été épouvantée. Je me suis sentie trahie. C'était la première fois, même comme étudiante en droit, que je comprenais qu'un État pouvait peser de tout son poids et signer un document et déclarer ensuite : « Mais nous n'en sommes pas vraiment convaincus ». Je ne crois pas que les Canadiens, pour la plupart, s'imaginent que tel est le cas⁴⁵⁹.

2. Travailler dans un système fédéral

En prenant bonne note des craintes des témoins quant au manque de dialogue et de coordination entre les divers ordres de gouvernement, **le Comité estime que, une fois**

⁴⁵⁸ Témoignage de Kathy Vandergrift, 14 février 2005.

déposée sa déclaration d'intention, le gouvernement fédéral devrait profiter de la tribune offerte par le Comité permanent des fonctionnaires ou tout autre mécanisme pour poursuivre les discussions avec les provinces et les territoires.

Les témoins ont insisté sur le fait que, après avoir signé le traité – et par extension créé des attentes que les provinces et les territoires s'y conformeront dans leur législation et leurs politiques – le gouvernement fédéral ne peut pas tout simplement abandonner la partie, pas plus qu'il ne saurait blâmer les provinces et les territoires pour leur manque de conformité sur les questions de compétence. Le dialogue permanent est essentiel pour assurer la conformité et une mise en œuvre efficace d'un océan à l'autre.

3. Étape de la ratification

Déposer une déclaration d'intention au Parlement et assurer des consultations permanentes conserverait à l'exécutif ses pleins pouvoirs de signature et de ratification des traités internationaux sur les droits de la personne, rendrait le processus plus ouvert et imposerait une plus grande obligation de rendre compte au public. Afin de renforcer davantage le processus, **le Comité propose que, une fois que l'exécutif a officiellement ratifié le traité, cet instrument international soit déposé dans les deux chambres du Parlement.** Comme Ken Norman, de l'Université de la Saskatchewan, l'a dit lorsqu'il a comparu devant le Comité en 2001, « la question du déficit démocratique pourrait être réglée en déposant un document au Parlement avant la ratification, pour pouvoir entamer un débat politique sur ces normes⁴⁶⁰ ».

⁴⁵⁹ Témoignage de Martha Mackinnon.

⁴⁶⁰ Témoignage de Ken Norman, professeur à l'Université de la Saskatchewan, témoignage devant le Comité, 11 juin 2001.

C. APRÈS LA RATIFICATION – DONNER SUITE EFFICACEMENT AUX OBLIGATIONS DU CANADA EN VERTU DES TRAITÉS INTERNATIONAUX

1. Exigence en matière de rapport aux Nations Unies

Les témoins sont allés au-delà du processus de ratification, en faisant des recommandations au sujet des traités internationaux sur les droits de la personne existants et futurs, en soulignant la nécessité d'une efficience, d'une transparence et d'une responsabilisation accrues dans le processus de rapport aux organismes des Nations Unies créés par traité. Comme nous l'avons déjà souligné, le processus actuel est lourd et inefficace; il constitue un problème tant pour les organismes créés par traité, qui doivent lire et analyser ces rapports⁴⁶¹, que pour le Comité permanent des fonctionnaires chargés des droits de la personne, qui doit composer avec la difficulté de coordonner les compétences.

Tara Ashtakala, de la Coalition canadienne pour les droits des enfants, et Maxwell Yalden ont insisté sur le fait qu'une des premières étapes dans la réforme de ce processus pourrait consister à faire en sorte que les ministres responsables veillent à ce que le Comité permanent des fonctionnaires ait des délais réalistes à respecter. Ils ont fait valoir que **le Comité permanent des fonctionnaires doit commencer ses consultations plus tôt, pour que les provinces et les territoires soient informés amplement à l'avance de leurs obligations en matière de rapport**, sachant qu'il peut falloir des années pour produire un rapport exhaustif à l'intention des organismes des Nations Unies créés par traité, et que ces rapports des États parties doivent être produits tous les quatre ou cinq ans, selon le traité⁴⁶². Le Comité est convaincu que **le Parlement doit aussi avoir sa place à la table durant ces consultations, et que les parlementaires ayant des connaissances particulières dans les domaines discutés doivent être expressément invités à y participer.**

⁴⁶¹ Voir les propos de Maxwell Yalden et du Comité des droits de l'enfant dans ses *Observations finales*, chap. 2, partie D2a).

⁴⁶² Par exemple, bien que la *Convention relative aux droits de l'enfant* exige des rapports des États parties tous les cinq ans, la *Convention contre la torture* et la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* en exigent tous les quatre ans.

Une fois que ces rapports sont produits, le Comité estime que le Parlement a un rôle important à jouer pour sensibiliser la population à la question et accroître la responsabilisation du gouvernement, en surveillant la conformité. Les témoins ont insisté sur l'absence de suivi après que les comités des Nations Unies présentent leurs *Observations finales*. Faisant écho à de nombreux témoins, Kathy Vandergrift a déclaré au Comité que, « à l'heure actuelle, les rapports sur le Canada n'aboutissent nulle part⁴⁶³ ».

S'inspirant des suggestions de Kathy Vandergrift, Joanna Harrington et Brent Parfitt, le Comité a conclu que **les rapports du Canada comme État partie, de même que les *Observations finales* de l'organisme des Nations Unies créé par traité et la réponse du gouvernement devraient être déposés au Parlement et soumis à un examen en comité.** Cette approche serait analogue à la pratique de pays comme la Suède où l'on dépose au Parlement les *Observations finales* du Comité des droits de l'enfant. Au Canada, les comités parlementaires pourraient demander au président de l'organe créé par le traité pertinent de témoigner afin d'expliquer les *Observations finales*. Ils pourraient aussi demander à des groupes de défense des droits et à des spécialistes en la matière de leur faire part de leurs commentaires et de leurs observations sur la conformité du Canada à ses obligations internationales. Enfin, ces comités pourraient demander aux ministres et aux fonctionnaires du gouvernement de répondre et d'expliquer leur position. Cette approche fait écho aux observations de Maxwell Yalden :

Je serais aussi d'accord pour que le Parlement examine de plus près ces rapports [...] Une fois le rapport rédigé, le Parlement pourrait peut-être y jeter un coup d'œil. En tout cas, quand le Comité des droits de l'enfant ou le Comité des droits de l'homme présentent leurs conclusions, votre comité [sénatorial des droits de la personne] devrait les examiner. Il devrait convoquer des témoins du gouvernement pour qu'ils lui expliquent pourquoi nous sommes en infraction avec telle ou telle obligation énoncée dans ces pactes. Ce serait utile car cela contribuerait à maintenir la pression sur le gouvernement, et ce serait donc positif⁴⁶⁴.

⁴⁶³ Témoignage de Kathy Vandergrift, 23 octobre 2006.

⁴⁶⁴ Témoignage de Maxwell Yalden.

Une telle approche garantirait l'institutionnalisation de consultations constantes et d'un suivi de l'application et du respect des obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne⁴⁶⁵. En effet, l'examen de ces rapports par les parlementaires accroîtrait non seulement la responsabilisation du gouvernement, mais offrirait aussi au public une excellente occasion de contribuer, en plus de le sensibiliser davantage grâce à une diffusion élargie des rapports. Par ce processus, les comités parlementaires pourraient même proposer des solutions à certains des problèmes examinés. Il ne faut pas que l'examen parlementaire soit fermé, mais plutôt ouvert et porté à l'attention de tous les citoyens intéressés. Le Comité des droits de l'enfant l'a dit dans son *Observation générale* à propos de la mise en œuvre de la Convention :

Ce processus constitue une façon unique de rendre compte [...] de la façon dont les États traitent les enfants et leurs droits. Mais il ne peut avoir d'effet véritable sur la vie des enfants que si les rapports sont diffusés et examinés de manière constructive au niveau national⁴⁶⁶.

Au cours de ses audiences en Suède, le Comité a appris qu'un réseau de parlementaires de tous les partis voué à la protection des droits des enfants s'était penché sur la question et en était arrivé à la conclusion que le Parlement est la tribune idéale où exposer les questions soulevées dans les *Observations finales*⁴⁶⁷. En outre, le guide sur la protection de l'enfant de l'Union interparlementaire est clair :

Les parlementaires [...] peuvent non seulement influencer sur la question et sur les décisions du gouvernement, mais aussi prendre contact avec les collectivités locales et les électeurs pour influencer les opinions et orienter les actions locales [...]

Guides de l'opinion et représentants du peuple, les parlementaires ont également un rôle non négligeable en matière de prise de conscience; ils sensibilisent le public aux problèmes de société importants, non seulement dans leur propre circonscription, mais aussi à l'échelon national et international⁴⁶⁸.

En définitive, le processus de rapport aux Nations Unies est une démarche de sensibilisation et de persuasion morale puisque les organismes des Nations Unies créés

⁴⁶⁵ Joanna Harrington, « Acteurs étatiques et le déficit démocratique », p. 47.

⁴⁶⁶ Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, *Observation générale n° 5*, paragraphe 71.

⁴⁶⁷ Réseau de parlementaires suédois, témoignage devant le Comité, 31 janvier 2005.

par traité n'ont pas eux-mêmes de pouvoirs d'exécution. Cela dit, les recommandations du Comité sénatorial ne peuvent pas faire autrement qu'accroître les pouvoirs dont ils disposent. Un membre du Comité des droits de l'enfant nous a d'ailleurs déclaré que la participation des parlementaires crée de grandes possibilités d'introduction de changements dans les sociétés démocratiques⁴⁶⁹.

2. Recours aux instruments internationaux pour proposer de nouvelles lois et de nouvelles politiques

Enfin, presque tous les témoins qui ont comparu devant le Comité ont réclamé une assurance que toutes les nouvelles lois proposées par le gouvernement fédéral et adoptées par le Parlement seraient conformes aux obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne.

Le Comité s'est fait dire que tous les ministères et organismes doivent attester que la *Charte canadienne des droits et libertés* est respectée dans les projets de loi et de politique. Le ministre de la Justice est tenu par la loi de faire en sorte que les projets de loi du gouvernement soient conformes à la Charte⁴⁷⁰.

Pourtant, même si la Cour suprême du Canada a statué qu'il faut généralement partir du principe que la Charte offre une protection des droits au moins égale à celle prévue par les instruments internationaux relatifs aux droits de la personne⁴⁷¹, le Comité n'est pas convaincu que ce soit là une garantie suffisante.

Le Comité propose que le gouvernement tienne pleinement et systématiquement compte des engagements du Canada en vertu des principaux traités internationaux sur les droits de la personne dans ses projets de loi et de politique. Un peu comme il le fait pour la Charte, le gouvernement devrait attester que toutes les lois adoptées sont conformes aux obligations internationales du Canada relatives aux droits de la

⁴⁶⁸ Union interparlementaire, p. 24.

⁴⁶⁹ Comité des droits de l'enfant de Nations Unies, témoignage devant le Comité, 28 janvier 2005.

⁴⁷⁰ *Loi sur le ministère de la Justice*, L.R.C. (1985), ch. J-2, art. 4.1 et *Loi sur les textes réglementaires*, L.R.C. (1985), ch. S-22, art. 3.

⁴⁷¹ *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alberta)*.

personne. De plus, le Comité estime qu'il est important que les rédacteurs des lois reçoivent une formation en droit international des droits de la personne, afin qu'ils utilisent leur connaissance des conventions internationales pertinentes ainsi que des concepts et de la terminologie concernant ces conventions. M^{mc} Harrington l'a dit très clairement :

Le fait de faire des obligations internationales en matière de respect des droits de la personne des obligations juridiques devant être garanties par le ministère de la Justice, en plus d'observer les dispositions de la Charte, et de rendre nos lois conformes aux traités internationaux en matière de droits de la personne attirerait davantage l'attention sur ces obligations et garantirait leur révision et leur mise en œuvre continues⁴⁷².

Par ses audiences, le Comité en est venu à penser que cette étape est essentielle pour protéger les droits de la personne et assurer le respect des obligations internationales du Canada relativement aux droits de la personne. En outre, puisque ces droits sont déjà bien établis dans la législation canadienne, l'ajout d'un tel processus n'alourdirait pas exagérément le système.

D. COMMENTAIRES DU COMITÉ

Pour répondre comme il se doit aux inquiétudes des témoins, le Comité a conclu que le Parlement et la société civile doivent jouer un rôle accru dans le processus de ratification des traités internationaux en matière de droits de la personne. En s'efforçant d'assurer la transparence, l'examen et les consultations, le gouvernement sera perçu comme de plus en plus responsable et respectueux du droit international, et la légitimité des obligations du Canada en vertu de ces traités internationaux sera plus grande⁴⁷³.

Il se peut que la mise en œuvre du processus de consultations plus poussé décrit dans le présent chapitre entraîne des coûts, particulièrement en termes de temps. Pourtant, comme les critiques sur le processus de ratification des traités et d'intégration de leurs obligations tournent actuellement autour de leur lourdeur et du manque de coordination entre les ordres de gouvernement, le Comité est d'avis qu'une transparence et des

⁴⁷² Témoignage de Joanna Harrington.

⁴⁷³ Joanna Harrington, « Acteurs étatiques et le déficit démocratique », p. 45.

consultations accrues réduiraient la complexité du système et assureraient une coopération plus étroite, ce qui améliorerait la coordination et, à long terme, mènerait à un meilleur emploi du temps.

Il importe de souligner que les témoins n'ont pas soutenu que le Canada devrait s'empresse de se conformer à ses engagements internationaux en matière de droits de la personne. Le Comité préconise donc plutôt l'adoption de mécanismes pour accroître la sensibilisation des ordres de gouvernement et des intervenants, de façon à assurer la coopération, la coordination et la conformité de tous les paliers de gouvernement aux obligations internationales du Canada. Cela contribuera à générer un respect accru à l'égard du droit international puisqu'il sera ainsi démontré que la législation et les obligations du pays s'appliquent dans un contexte démocratique, où le gouvernement et les parlementaires doivent rendre des comptes à la nation⁴⁷⁴.

En résumé, le Comité préconise l'établissement d'un cadre de politique pour la ratification et la mise en œuvre des obligations internationales du Canada relatives aux droits de la personne. Ce cadre devrait comprendre les éléments suivants :

- **Avis au Parlement et aux provinces et territoires dès que débutent les négociations en vue d'un traité relatif aux droits de la personne, et engagement d'amorcer des consultations avec le Parlement, tous les ordres de gouvernement et les intervenants;**
- **Comptes rendus périodiques sur le déroulement des négociations entourant le traité international au Parlement, aux provinces et territoires, et au public;**
- **Production d'une étude d'impact nationale qui sera mise à la disposition de tous les participants aux consultations;**
- **Dialogue permanent entre les intervenants qui participent au processus de consultation et le gouvernement;**
- **Dépôt au Parlement d'une « déclaration d'intention de se conformer », signalant l'intention de l'exécutif de prendre des mesures en vue de la signature de l'instrument international prévoyant un délai raisonnable pour que le Parlement y réagisse;**
- **Dépôt de l'instrument international au Parlement, une fois qu'il a été ratifié par l'exécutif, accompagné d'un plan de mise en œuvre comportant des conséquences juridiques et financières et d'un calendrier de mise en œuvre. Il faudrait donner au Parlement assez de temps pour réagir à ce plan;**

⁴⁷⁴ *Ibid.*, p. 49.

- Attestation que toutes les nouvelles lois adoptées sont conformes aux obligations internationales du Canada relatives aux droits de la personne;
- Élaboration d'un processus général transparent garantissant la consultation du Parlement et du public au moment de la préparation des rapports nationaux du Canada aux divers organes de l'ONU issus de traité. Les rapports nationaux du Canada, les *Observations finales* des organes issus de traités et une réponse du gouvernement devraient être déposés au Parlement et soumis à un examen en comité, sous réserve d'un délai de réponse déterminé.

RECOMMANDATION 23

Le Comité recommande que les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables des droits de la personne se réunissent immédiatement avec la ferme intention de prendre en charge le processus de consultation et de mise en œuvre des obligations internationales du Canada relatives aux droits de la personne.

RECOMMANDATION 24

a) Le Comité recommande que le gouvernement fédéral élabore un nouveau cadre de politique pour la signature, la ratification et la mise en œuvre des obligations internationales du Canada relatives aux droits de la personne, comportant les éléments suivants :

- Avis au Parlement et aux provinces et territoires dès que débutent les négociations en vue d'un traité relatif aux droits de la personne, et engagement d'amorcer des consultations avec le Parlement, tous les ordres de gouvernement et les intervenants;
- Comptes rendus périodiques sur le déroulement des négociations entourant le traité international au Parlement, aux provinces et territoires, et au public;
- Production d'une étude d'impact nationale qui sera mise à la disposition de tous les participants aux consultations;
- Dialogue permanent entre les intervenants qui participent au processus de consultation et le gouvernement;
- Dépôt au Parlement d'une « déclaration d'intention de se conformer », signalant l'intention de l'exécutif de prendre des mesures en vue de la signature de l'instrument international prévoyant un délai raisonnable pour que le Parlement y réagisse;
- Dépôt de l'instrument international aux deux chambres du Parlement, une fois qu'il a été ratifié par l'exécutif, accompagné d'un plan de mise en œuvre comportant des conséquences juridiques et financières et d'un calendrier de mise en œuvre. Il faudrait donner au Parlement assez de temps pour réagir à ce plan;

- b) Le Comité recommande que le gouvernement fédéral atteste que toutes les nouvelles lois adoptées sont conformes aux obligations internationales du Canada relatives aux droits de la personne.
- c) Le Comité recommande que le gouvernement fédéral élabore un processus général transparent garantissant la consultation du Parlement et du public au moment de la préparation des rapports nationaux du Canada aux divers organes de l'ONU issus de traité. Les rapports nationaux du Canada, les *Observations finales* des organes issus de traités et une réponse du gouvernement devraient être déposés au Parlement et soumis à un examen en comité, sous réserve d'un délai de réponse déterminé.

Annexe A : Liste des témoins

le 29 janvier 2007

Repeal 43 Committee, Toronto :

Corinne Robertshaw, fondatrice et coordonnatrice.

Université York :

Stuart Shanker, professeur.

Université de Toronto :

Faye Mishna, professeur;

Martha Friendly, Childcare Resource and Research Unit.

Vision Mondiale – Canada :

Chris Derksen-Hiebert, directeur intérimaire, Plaidoyer et éducation.

UNICEF – Canada :

Lisa Wolff, directrice, Plaidoyer et éducation.

Association des services à la famille de Toronto :

Laura Rothman.

METRAC (Metropolitan Action Committee on Violence Against Women and Children)

Sudabeh Mashkuri, vice-présidente du Conseil.

YMCA Metro Toronto :

Corinne Rusch-Drutz, directrice, Plaidoyer et communication.

Child and Family Services Advocacy :

Judy Finlay, modérateur;

Nana, Devi, Lewesi, Cheryl, Lucilia, Marcus, Danielle, Julaine, Sarah and Aisha.

Centre d'excellence et d'engagement de la jeunesse :

Stephanie Clark, modérateur;

Simone, Jeremy, Joel and Nadia.

le 6 novembre 2006

La Fondation pour la promotion de la pédiatrie sociale:

Dr. Gilles Julien, pédiatre social et président;

Dr. Nicolas Steinmetz, directeur général.

Comité des Nations Unies sur les droits de l'enfant :

Brent Parfitt, membre.

Conseil jeunesse de Montréal:

Marilou Filiatreault, présidente.

Programme régional d'accueil et d'intégration des demandeurs d'asile (PRAIDA) :

Claude Malette, directeur;

Marian Shermarke, représentante.

Conseil canadien pour les réfugiés :

Janet Dench, directrice exécutive.

École secondaire Beutel :

Tamira Cahana, étudiante;

Nathaniel Mayer-Heft, étudiant.

le 30 octobre 2006

FUJA Unity :

Linda Youngson, représentante;

Thelma Gillespie, représentante.

À titre personnel :

Agnes Lee;

Robert Marsh.

le 23 octobre 2006

Coalition canadienne pour les droits des enfants :

Kathy Vandergrift, présidente.

le 2 octobre 2006

Alliance of People Produced by Assisted Reproductive Technology :

Barry Stevens, membre fondateur.

Congrès du travail du Canada :

Barbara Byers, vice-présidente exécutive;

Stephen Benedict, directeur, Direction internationale.

le 22 septembre 2006

BC Child and Youth Advocacy Coalition :

Adrienne Montani, coordonnatrice provinciale.

Maison Covenant :

Krista Thompson, directrice exécutive.

Community Action Program for Children (CAPC) :

Sue Rossi, représentante.

Society for Children and Youth of British Columbia :

Jessica Chant, directrice exécutive.

le 21 septembre 2006

MOSAIC:

Victor Porter, gestionnaire des relations avec la communauté.

Separated Children Intervention Orientation Network :

Sister Deborah Isaacs, représentante.

Université de Colombie-Britannique :

Fiona Kelly, candidate au doctorat.

Community Centre Serving Lesbian, Gay, Transgendered and Bisexual People and their Allies :

Chris Buchner, travailleur auprès des jeunes, GAB Youth Services.

Gouvernement de la Colombie-Britannique :

Fred Milowsky, agent adjoint pour l'enfance et la jeunesse de la Colombie-Britannique.

Lower Mainland Purpose Society for Youth and Families :

Lynda Fletcher-Gordon, directrice exécutive.

À titre personnel :

Birgitta von Krosigk, avocate.

Parent Finders of Canada :

Jim Kelly, président législatif.

Justice for Girls :

Asia Czapska, coordonnatrice de la stratégie pour le logement.

FREDA Centre for Research on Violence Against Women and Girls :

Angela Cameron, attaché de recherche;

Nasra Mire, représentante de Go-Girls (FREDA)

Hawa Mire, représentante de Go-Girls (FREDA).

le 20 septembre 2006

Faculté d'éducation, Université de l'Alberta :

Kristopher Wells, département des études sur la politique d'éducation.

The Society for Safe and Caring Schools and Communities :

Will Simpson, directeur exécutif.

Families for Effective Autism Treatments (FEAT) :

Gail Wilkinson, présidente;

Yvette Ludwig, représentante.

Centre John Humphrey pour la paix et les droits de la personne :

Renée Vaugois, directrice exécutive.

Child and Youth Friendly Calgary :

Penny Hume, directrice exécutive.

Care of the Child Coalition :

Beverley Smith, porte-parole de la coalition United Caregivers.

Nation métisse de l'Alberta :

Fran Hyndman, directrice tripartite;

Eileen Mustus, coordonnatrice provinciale ETCAF.

le 19 septembre 2006***Bande indienne du Lac La Ronge, Services à l'enfance et à la famille autochtone :***

Dexter Kinequon, directeur exécutif.

Conseil tribal de Yorkton, Services à l'enfance et à la famille :

Steven McArthur, représentant.

Ranch Ehrlo Society :

Geoff Pawson, fondateur;

Deborah Parker-Loewen, vice-présidente des programmes du Nord.

Saskatchewan Youth In Care and Custody Network :

Jessica McFarlane, animatrice communautaire provinciale.

À titre personnel :

Kearney Healy, avocat.

Université de Regina, School of Human Justice :

Otto Driedger, professeur.

Ministère de la Justice – Gouvernement de la Saskatchewan :

Betty-Anne Pottruff, directrice exécutive, Planification des politiques et évaluation.

Saskatchewan Community Resources :

Marilyn Hedlund, directrice exécutive, Planification des politiques et évaluation.

Services correctionnels et Sécurité publique – Saskatchewan :

Bob Kary, directeur exécutif, Programmes pour les jeunes contrevenants.

Bureau du défenseur des droits des enfants de la Saskatchewan :

Marvin Bernstein, défenseur des droits des enfants;

Glenda Cooney, défenseur adjoint des droits des enfants.

Saskatoon Downtown Youth Centre Inc. (EGADZ) :

Bill Thibodeau, directeur exécutif.

Saskatoon Communities for Children :

Sue Delanoy, directrice exécutive.

Saskatchewan Foster Family Association :

Deb Davies, directrice exécutive;

Larry Evans, coordonnateur du soutien aux familles.

le 18 septembre 2006***À titre personnel :***

Yude Henteleff, avocat;

David Matas, avocat.

University of Manitoba, Department of Family Social Sciences :

Joan Durrant, professeure.

RESOLVE – Manitoba :

Jane Ursel, directrice.

Province du Manitoba :

Billie Schibler, défenseur des droits des enfants.

Child Care Coalition of Manitoba :

Susan Prentice, défenseur des droits.

le 18 septembre 2006

Mission d'étude au Manitoba

Long Plain First Nation :

Dennis Meeches, Chief;

Carrie Vandenberghe, Dakota Ojibway Child & Family Services – Child Welfare;

Melanie Prichard, Health;

Liz Prince & Myrna Pratt, Head Start & Daycare;

Marlene Peters & Garnet Meeches, NADAP;

Liz Merrick, Education;

Junita Bunn, Youth;

Grace Daniels, Elder.

le 19 juin 2006

Assemblée des Premières Nations :

Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario;

Jonathan Thompson, directeur, développement social, éducation and langues.

le 5 juin 2006

Affaires indiennes et du Nord Canada :

Sandra Ginnish, directrice générale, Direction générale des traités, de la recherche, des relations internationales et de l'égalité entre les sexes;

Havelin Anand, directrice générale intérimaire, Direction générale de la politique sociale et des programmes;

Bruno Steinke, directeur intérimaire, Direction de la réforme des programmes sociaux.

le 29 mai 2006

Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada :

Cindy Blackstock, directrice exécutive.

Association des femmes autochtones du Canada :

Jennifer Lamborn, recherche et soutien politique.

le 15 mai 2006

Université McGill :

Margaret Somerville, Centre de médecine, d'éthique et de droit.

Conseil d'adoption du Canada :

Elsbeth Ross.

Agence des services frontaliers du Canada :

Claudette Deschênes, vice-présidente, Exécution de la loi.

Citoyenneté et immigration – Canada :

Brian Grant, directeur Général, Relations internationales et intergouvernementales;

Micheline Aucoin, directrice générale, Direction générale des réfugiés;

Mark Davidson, directeur, Citoyenneté (greffier).

Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada :

Paul Aterman, directeur général aux Opérations.

Agence canadienne de développement international :

Stephen Wallace, vice-président, Direction générale des politiques;

Micheal Montgomery, analyste principal des Droits des enfants.

le 10 octobre 2005**Mission d'étude à Londres, Édimbourg et Oslo*****Haut Commissariat du Canada à Londres :***

S.E. Mel Cappe, Haut commissaire;

Chris Berzins, agent politique.

Youth Justice Board :

Prof. Rod Morgan, Chair;

Steve Bradford, Policy and communications Manager;

Jon Hayle, Head of Policy for the Secure Estate and Demand Management Representative.

Department for Education and Skills :

Anne Jackson, Directeur of Strategy, Children, Young People and Families Directorate;

Lucy Andrew, Team Leader, Children, Young People and Families Directorate;

Denise Walsh, Children, Young People and Families Directorate;

Prof. Al Aynsley-Green, Children's Commissioner for England.

Save the Children :

Tom Hewitt, Coordonnateur, Children's Rights Information Network.

le 11 octobre 2005***National Children's Bureau :***

Alison Linsey, Policy and Parliamentary Officer;

Lisa Payne, Principal Policy Officer;

Baroness Massey of Darwen, Chair of the All Party Parliamentary Group for Children.

House of Commons – London :

Nick Walker, Commons Clerk of the Committee, Parliamentary Joint Committee on Human Rights;

Andrew Dismore, M.P., Chair, Parliamentary Joint Committee on Human Rights;

Lord Lester of Herne Hill, Parliamentary Joint Committee on Human Rights;

Dr Evan Harris, M.P., Parliamentary Joint Committee on Human Rights;
Mary Creigh, M.P., Parliamentary Joint Committee on Human Rights.

Department for Education and Skills :

Maria Eagle, Parliamentary Under Secretary of State for Children, Young People and Families Directorate;
Ruth Siemaszko, Divisional Manager, Children, Young People and Families Directorate.

Knights Enham School :

Anne Hughes, Headteacher.

Education County Office :

Ian Massey, Hampshire Intercultural Education Inspector.

le 12 octobre 2005

University of Edinburgh :

Kay Tisdall, Senior Lecturer in Social Policy, Childhood Studies Programme.

Scottish Executive :

Paul Smart, Head, Criminal Justice Branch;
Susan Bolt, Head, Child Witnesses Branch;
Brian Peddie, Head, Human Rights & Law Reform, Civil Law Division.
Steven Kerr, US and Canada Policy, International Division.

Scottish Youth Parliament :

Derek Miller, National Coordonnateur;
Steven Kidd, Communications Officer.

Office of Scottish Commissioner :

Kathleen Marshall, Scottish Commissioner for Children and Young People.

Children in Scotland :

Eddie Follan, Head of Policy Development;
Shelley Gray, Policy Officer.

Scottish Children's Reporter Office :

Malcolm Schaffer, Reporter Manager East.

University of Edinburgh :

Dr. Annis May Timpson, Directeur, Canadian Studies Centre.

le 14 octobre 2005

Ambassade canadienne à Oslo :

S.E. Jillian Stirk, ambassadeur;
Lisa Stadelbauer, conseiller politique et consul;
Thomas Bellos, agent-gestionnaire consulaire.

Royal Ministry of Foreign Affairs :

Tormod Endresen, Directeur, Global Section;
Petter Wille, Deputy Directeur General, Global Section.

Office of the Ombudsman :

Reidar Hjermann, Ombudsman for Children;
Knut Haanes, Deputy Directeur.

Save the Children – Norway :

Elin Saga Kjøholt, directeur intérimaire, Domestic Program.

Childwatch International Research Network :

Jon-Kristian Johnsen, directeur.

Norwegian Social Research :

Elisabeth Backe Hansen, PhD, Senior Researcher, Research Director.

University of Oslo :

Lucy Smith, Professeur;
Dr. Anton Hoëm, Prof. Emeritus, Prof. Saami University College.

Ministry of Local Government and Regional Development :

Anne Lilvted.

Ministry of Children and Family Affairs :

Haktor Helland, Directeur General;
Wenche Hellerud, Senior Advisor.

Ministry of Justice :

Hilde Indreberg, Deputy Directeur General.

le 26 septembre 2005**Développement social Canada :**

L'honorable Ken Dryden, c.p., député, ministre;
Sonia L'Heureux, directrice générale, Apprentissage et la garde des jeunes enfants;
John Connolly, directeur intérimaire, Développement communautaire et des partenariats;
Deborah Tunis, directrice générale, Politique et orientation stratégique.

Affaires indiennes et du Nord canadien:

L'honorable Andy Scott, c.p., député, ministre;
Dan Hughes, conseiller principal, Direction générale des traités, de la recherche, des relations internationales et l'égalité des sexes;
Havelin Anand, directrice générale, division des politiques et programmes sociaux.

Université du Manitoba :

Anne McGillivray, professeure.

Université de l'Alberta :

Joanna Harrington, professeure.

le 16 juin 2005**Bureau de l'Ombudsman de Nouvelle-Écosse :**

Christine Brennan, superviseure, Services à la jeunesse et aux personnes âgées;

Sonia Ferrara, représentante de l'ombudsman, Services à la jeunesse et aux personnes âgées.

École de Droit Dalhousie :

Wayne MacKay, professeur.

Centre de santé IWK :

Douglas McMillan, professeur de pédiatrie;
Jane Mealey, vice-présidente, Santé des enfants;
Anne Cogdon, directrice, Santé primaire;
Ryan Thompson, résident MHSA.

Child Care Connections Nova Scotia :

Elaine Ferguson, directrice exécutive.

Services à la famille et aux enfants - Gouvernement de la Nouvelle-Écosse (N.E.) :

George Savoury, directeur principal.

Ministère de l'Éducation - Gouvernement de la Nouvelle-Écosse (N.E.) :

Ann Power, directrice, Division des services aux étudiants;
Don Glover, consultant, Division des services aux étudiants.

Ministère de la Justice - Gouvernement de la Nouvelle-Écosse (N.E.) :

Fred Honsberger, directeur exécutif, Services correctionnels.

Ministère de la Santé - Gouvernement de la Nouvelle-Écosse (N.E.) :

Linda Smith, directrice exécutive, Services de la santé mentale, de la santé des enfants et du traitement des toxicomanies.

le 15 juin 2005

Ministère de la Santé et des Services sociaux - Gouvernement de l'Île du Prince Édouard (I.P.E.) : Secrétariat des enfants :

Cathy McCormack, consultante en éducation de la petite enfance.
Janice Ployer, coordonnatrice, Développement de l'enfant en santé.

Ministère de l'Éducation - Gouvernement de l'I.P.E.) :

Carolyn Simpson, administratrice du Programme provincial des jardins d'enfants

Le Sénat du Canada :

L'honorable Elizabeth Hubley, sénateur de l'Île du Prince Édouard.

Native Council of Prince Edward Island :

Jamie Gallant, présidente et chef;
Paula Thomas, directrice générale des Finances.

Association du développement de la petite enfance I.P.E. :

Brenda Goodine.

Association of Community Living of P.E.I. :

Bridget Cairns, directrice
Michele Pineau

le 14 juin 2005***Bureau de l'Ombudsman du Nouveau-Brunswick:***

Bernard Richard, Ombudsman du Nouveau-Brunswick;
 David Kuttner, étudiant en droit;
 Cynthia Kirkby, étudiante en droit;

Centre de recherche sur les jeunes à risque :

Susan Reid, directrice et professeure agrégée, département de criminologie et de justice criminelle, Université St. Thomas.

Centre d'excellence et d'engagement de la jeunesse :

Florian Bizindavyi, coordonnateur;
 Table ronde de jeunes : Ryan Bresson, Erin Bowlen, Katie Cook, Matt Cavanaugh, Joelle LaFargue, Matt Long, Possesom Paul, Jessica Richards and Emma Stropole.

Partenaires des jeunes :

Leah Levac, responsable du programme et coordonnatrice d'Action jeunesse du Nouveau-Brunswick

Ministère de la famille et des Services communautaires - Gouvernement du Nouveau-Brunswick (N.B.) :

Bill MacKenzie, directeur, Politiques et relations fédérales/provinciales.

Ministère de la Sécurité publique - Gouvernement du N.B. :

Ian Walsh, conseiller principal en politiques;
 Jay Clifford, directeur, Politiques et planification.

Ministère de l'Éducation - Gouvernement du N.B. :

Inga Boehler, directrice adjointe, Politiques et planification.

Ministère de la Justice - Gouvernement du N.B. :

Mike Comeau, directeur, Politiques et planification.

le 13 juin 2005***Office of the Child and Youth Advocate :***

Jim Igloliorte, procureur intérimaire des jeunes;
 Marilyn McCormack, procureure adjointe;
 Roxanne Pottle, agent d'éducation à la défense;
 Paule Burt, agent d'évaluation de la défense des droits.

Futures in Newfoundland and Labrador's Youth (FINALY):

Jay McGrath, président, Conseil provincial de la jeunesse;
 Chelsea Howard, Conseil provincial de la jeunesse.

Centre de traitement des jeunes Charles J. Andrew :

Kristin Sellon, directrice exécutive.

Ministère de la Santé et des services communautaires - Gouvernement de Terre-Neuve et Labrador (T.N.L.) :

Lynn Vivian-Book, sous-ministre adjointe

Ministère de la Justice - Gouvernement de T.N.L.

Mary Mandville, avocate au civil.

Service à l'enfance, à la jeunesse et à la famille - Gouvernement de T.N.L.

Ivy Burt, directrice provinciale.

Centre d'excellence et d'engagement de la jeunesse :

Florian Bizindavyi, coordonnateur;

Table ronde de jeunes : Megan Fitzgerald, Ryan Stratton, Rachel Gardiner and Shireen Marzouk.

le 6 juin 2005

Santé Canada :

L'honorable Ujjal Dosanjh, C.P., député, ministre;

Claude Rocan, directeur général, Centre de développement de la santé humaine, direction générale de la santé de la population et de la santé publique;

Kelly Stone, directrice, Division de l'enfance et de l'adolescence;

Dawn Walker, conseillère spéciale, Politiques, planification et analyse stratégiques, Direction générale des Premières Nations et des Inuits.

Citoyenneté et Immigration Canada :

L'honorable Joe Volpe, C.P., député, ministre;

Daniel Jean, sous-ministre adjoint, Développement des politiques et des programmes;

Brian Grant, directeur général, Politique stratégique et partenariats.

le 30 mai 2005

Gouvernement de la Nouvelle Zélande (par vidéoconférence) :

Cindy Kiro, commissaire aux enfants de la Nouvelle-Zélande.

le 16 mai 2005

Santé Canada :

L'honorable Carolyn Bennett, C.P., députée, ministre d'État (Santé publique);

Kelly Stone, directrice, Division de l'enfance et de l'adolescence;

Sylvie Stachenko, administratrice en chef adjointe de la santé publique.

Agence canadienne de développement international (ACDI) :

David Moloney, vice-président, Direction générale des Politiques;

Sarita Bhatla, directrice, Division des droits de la personne et de la participation;

Natalie Zend, analyste principale des droits des enfants, Direction générale des politiques.

le 9 mai 2005

À titre personnel :

Christine Colin, médecin spécialiste en santé publique;

Lorraine Fillion, travailleuse sociale et médiatrice familiale;

Hugues Létourneau, avocat.

le 2 mai 2005

Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés :

Jahanshah Assadi, représentant au Canada;
Rana Khan, administratrice chargée de la protection.

le 18 avril 2005

Ministère du Patrimoine Canada :

Eileen Sarkar, sous-ministre adjointe;
Kristina Namiesniowski, directrice générale, Direction générale du multiculturalisme et droits de la personne;
Calie McPhee, gestionnaire, Programme Droits de la personne.

Justice pour les enfants et la jeunesse :

Sheryl Milne, conseillère en personnel;
Martha Mackinnon, directrice générale.

le 11 avril 2005

Ministère de la Justice Canada :

L'honorable Irwin Cotler, C.P., député, ministre;
Lise Lafrenière-Henrie, avocate-conseil, Section de la famille, des enfants et des adolescents;
Elaine Ménard, avocate, Section des droits de la personne;
Carole Morency, avocate-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal.

le 21 mars 2005

Centre irlandais des droits de la personne, Université nationale d'Irlande, Galway :

William A. Schabas, directeur.

À titre personnel :

Max Yalden.

le 7 mars 2005

Service social international Canada :

Agnes Casselman, directrice exécutive.

le 21 février 2005

À titre personnel :

Peter Leuprecht.

Institut international pour les droits de l'enfant et le développement :

Suzanne Williams, directrice exécutive.

Bureau international des droits des enfants :

Jean-François Noël, directeur général.

Conseil canadien des organismes provinciaux de défense des droits des enfants et des jeunes :

Judy Finlay, avocate principale et directrice, Bureau d'assistance à l'enfance et à la famille, Toronto;

Deborah Parker-Loewen, présidente du Conseil et protectrice des enfants, Bureau de la protection de l'enfance, Saskatoon

Janet Mirwaldt, protectrice des enfants, Bureau de la protection de l'enfance, Manitoba.

le 14 février 2005

Ligue pour le bien-être de l'enfance du Canada :

Peter M. Dudding, directeur exécutif.

Centre scientifique de prévention du CTSM :

Claire Crooks, directrice adjointe.

UNICEF – Canada :

David Agnew, président et chef de direction.

Vision mondiale – Canada :

Kathy Vandergrift, présidente, Groupe de travail sur les enfants dans les conflits armés;

Sara Austin, analyste des politiques, Droits de l'enfant et VIH-SIDA.

le 7 février 2005

Collège universitaire du Cap Breton, Centre du droit des enfants :

Katherine Covell, professeure.

La Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada :

Cindy Blackstock, directrice exécutive.

Aide à l'enfance Canada :

Rita Karakas, directrice exécutive.

le 27 janvier 2005

Mission d'étude à Genève et Stockholm :

Mission permanente canadienne aux Nations Unies :

Ian Ferguson, Acting Alternate Permanent Representative

Deirdre Kent, Counsellor

Union Inter-Parlementaire :

Kareen Jabre, Children's Rights Officer

Office of the High Commissioner for Human Rights :

Mahr Kahn-Williams, Deputy High Commissioner for Human Rights.

Bureau International du Travail :

Jane Stewart, Acting Executive Directeur for the Employment Sector

Frans Roselaars, Directeur, In Focus Programme on Child Labour

le 28 janvier 2005***Office of the UN High Commissioner for Refugees :***

Terry Morel, Senior Advisor on Refugee Children

Ron Pouwels, Chief of Women, Children and Community Development Section

UNICEF :

Amaya Gillespie, Directeur, UN Study on Violence against Children

Ya Njameh Jeng, Special Initiative Intern

Members of the UN Committee on the Rights of the Child :

Japp Doek, Chair

Marilia Sardenbergh

Nevena Sahovic-Vukovic

Norberto Liwiski

Yanghee Lee

Ibrahim Al-Sheedi

Joyce Aluoch

Moushira Katthab

Paulo David

NGO Group for the Convention on the Rights of the Child :

Elaine Petitot-Côté;

Hélène Sakstein.

le 31 janvier 2005***Ambassade du Canada – Stockholm :***

S.E. Lorenz Friedlaender, Ambassadeur

Kenneth Macartney, Counsellor

Dr. Aili Käärik, Political Affairs and Public Diplomacy Officer

Ministry of Health and Social Affairs – Sweden :

Carin Jahn, Directeur, Special Expert, Child Policy

Carl älfvåg, Directeur

Anna Holmqvist, Desk Officer.

Ministry for Foreign Affairs :

Cecilia Ekholm

Network of Parliamentarians dealing with children's rights :

Inger Davidson, M.P.

Hillevi Engström, M.P.

Gunilla Wahlén, M.P.

Rigmore Stenmark, M.P.

Jan Lindholm, M.P.

Olof Palme International Center :

Thomas Hammarberg, Secretary General

Children's Ombudsman Office :

Lena Nyberg, Children's Ombudsman for Sweden.

le 13 décembre 2004

À titre personnel :

Nicholas Bala

Jeffery Wilson

Maryellen Symons

Coalition canadienne pour les droits des enfants :

Tara Ashtakala, coordonnatrice intérimaire.

Alliance nationale pour les enfants :

Dianne Bascombe, directrice exécutive.

Ligue pour le bien-être de l'enfance du Canada :

Peter M. Dudding, directeur exécutif.

Annexe B: Convention relative aux droits de l'enfant

Convention relative aux droits de l'enfant

Adoptée et ouverte à la signature, ratification et adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 44/25 du 20 novembre 1989

Entrée en vigueur le 2 septembre 1990, conformément à l'article 49

Préambule

Les Etats parties à la présente Convention,

Considérant que, conformément aux principes proclamés dans la Charte des Nations Unies, la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine ainsi que l'égalité et le caractère inaliénable de leurs droits sont le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde,

Ayant à l'esprit le fait que les peuples des Nations Unies ont, dans la Charte, proclamé à nouveau leur foi dans les droits fondamentaux de l'homme et dans la dignité et la valeur de la personne humaine, et qu'ils ont résolu de favoriser le progrès social et d'instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande,

Reconnaissant que les Nations Unies, dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, ont proclamé et sont convenues que chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés qui y sont énoncés, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation,

Rappelant que, dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, les Nations Unies ont proclamé que l'enfance a droit à une aide et à une assistance spéciales,

Convaincus que la famille, unité fondamentale de la société et milieu naturel pour la croissance et le bien-être de tous ses membres et en particulier des enfants, doit recevoir la protection et l'assistance dont elle a besoin pour pouvoir jouer pleinement son rôle dans la communauté,

Reconnaissant que l'enfant, pour l'épanouissement harmonieux de sa personnalité, doit grandir dans le milieu familial, dans un climat de bonheur, d'amour et de compréhension,

Considérant qu'il importe de préparer pleinement l'enfant à avoir une vie individuelle dans la société, et de l'élever dans l'esprit des idéaux proclamés dans la Charte des Nations Unies, et en particulier dans un esprit de paix, de dignité, de tolérance, de liberté, d'égalité et de solidarité,

Ayant à l'esprit que la nécessité d'accorder une protection spéciale à l'enfant a été énoncée dans la Déclaration de Genève de 1924 sur les droits de l'enfant et dans la Déclaration des droits de l'enfant adoptée par l'Assemblée générale le 20 novembre 1959, et qu'elle a été reconnue dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (en particulier aux articles 23 et 24), dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (en particulier à l'article 10) et dans les statuts et instruments pertinents des institutions spécialisées et des organisations internationales qui se préoccupent du bien-être de l'enfant,

Ayant à l'esprit que, comme indiqué dans la Déclaration des droits de l'enfant, «l'enfant, en raison de son manque de maturité physique et intellectuelle, a besoin d'une protection spéciale et de soins spéciaux, notamment d'une protection juridique appropriée, avant comme après la naissance»,

Rappelant les dispositions de la Déclaration sur les principes sociaux et juridiques applicables à la protection et au bien-être des enfants, envisagés surtout sous l'angle des pratiques en matière d'adoption et de placement familial sur les plans national et international, de l'Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing) et de la Déclaration sur la protection des femmes et des enfants en période d'urgence et de conflit armé,

Reconnaissant qu'il y a dans tous les pays du monde des enfants qui vivent dans des conditions particulièrement difficiles, et qu'il est nécessaire d'accorder à ces enfants une attention particulière,

Tenant dûment compte de l'importance des traditions et valeurs culturelles de chaque peuple dans la protection et le développement harmonieux de l'enfant,

ANNEXE B: CONVENTION RELATIVE AUX DROITS DE L'ENFANT

Reconnaissant l'importance de la coopération internationale pour l'amélioration des conditions de vie des enfants dans tous les pays, en particulier dans les pays en développement,

Sont convenus de ce qui suit :

Première partie

Article premier

Au sens de la présente Convention, un enfant s'entend de tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable.

Article 2

1. Les Etats parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation.

2. Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées pour que l'enfant soit effectivement protégé contre toutes formes de discrimination ou de sanction motivées par la situation juridique, les activités, les opinions déclarées ou les convictions de ses parents, de ses représentants légaux ou des membres de sa famille.

Article 3

1. Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.

2. Les Etats parties s'engagent à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être, compte tenu des droits et des devoirs de ses parents, de ses tuteurs ou des autres personnes légalement responsables de lui, et ils prennent à cette fin toutes les mesures législatives et administratives appropriées.

3. Les Etats parties veillent à ce que le fonctionnement des institutions, services et établissements qui ont la charge des enfants et assurent leur protection soit conforme aux normes fixées par les autorités compétentes, particulièrement dans le domaine de la sécurité et de la santé et en ce qui concerne le nombre et la compétence de leur personnel ainsi que l'existence d'un contrôle approprié.

Article 4

Les Etats parties s'engagent à prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en oeuvre les droits reconnus dans la présente Convention. Dans le cas des droits économiques, sociaux et culturels, ils prennent ces mesures dans toutes les limites des ressources dont ils disposent et, s'il y a lieu, dans le cadre de la coopération internationale.

Article 5

Les Etats parties respectent la responsabilité, le droit et le devoir qu'ont les parents ou, le cas échéant, les membres de la famille élargie ou de la communauté, comme prévu par la coutume locale, les tuteurs ou autres personnes légalement responsables de l'enfant, de donner à celui-ci, d'une manière qui corresponde au développement de ses capacités, l'orientation et les conseils appropriés à l'exercice des droits que lui reconnaît la présente Convention.

Article 6

1. Les Etats parties reconnaissent que tout enfant a un droit inhérent à la vie.

2. Les Etats parties assurent dans toute la mesure possible la survie et le développement de l'enfant.

Article 7

1. L'enfant est enregistré aussitôt sa naissance et a dès celle-ci le droit à un nom, le droit d'acquérir une nationalité et, dans la mesure du possible, le droit de connaître ses parents et d'être élevé par eux.

ANNEXE B: CONVENTION RELATIVE AUX DROITS DE L'ENFANT

2. Les Etats parties veillent à mettre ces droits en oeuvre conformément à leur législation nationale et aux obligations que leur imposent les instruments internationaux applicables en la matière, en particulier dans les cas où faute de cela l'enfant se trouverait apatride.

Article 8

1. Les Etats parties s'engagent à respecter le droit de l'enfant de préserver son identité, y compris sa nationalité, son nom et ses relations familiales, tels qu'ils sont reconnus par la loi, sans ingérence illégale.

2. Si un enfant est illégalement privé des éléments constitutifs de son identité ou de certains d'entre eux, les Etats parties doivent lui accorder une assistance et une protection appropriées, pour que son identité soit rétablie aussi rapidement que possible.

Article 9

1. Les Etats parties veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré, à moins que les autorités compétentes ne décident, sous réserve de révision judiciaire et conformément aux lois et procédures applicables, que cette séparation est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Une décision en ce sens peut être nécessaire dans certains cas particuliers, par exemple lorsque les parents maltraitent ou négligent l'enfant, ou lorsqu'ils vivent séparément et qu'une décision doit être prise au sujet du lieu de résidence de l'enfant.

2. Dans tous les cas prévus au paragraphe 1 du présent article, toutes les parties intéressées doivent avoir la possibilité de participer aux délibérations et de faire connaître leurs vues.

3. Les Etats parties respectent le droit de l'enfant séparé de ses deux parents ou de l'un d'eux d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant.

4. Lorsque la séparation résulte de mesures prises par un Etat partie, telles que la détention, l'emprisonnement, l'exil, l'expulsion ou la mort (y compris la mort, quelle qu'en soit la cause, survenue en cours de détention) des deux parents ou de l'un d'eux, ou de l'enfant, l'Etat partie donne sur demande aux parents, à l'enfant ou, s'il y a lieu, à un autre membre de la famille les renseignements essentiels sur le lieu où se trouvent le membre ou les membres de la famille, à moins que la divulgation de ces renseignements ne soit préjudiciable au bien-être de l'enfant. Les Etats parties veillent en outre à ce que la présentation d'une telle demande n'entraîne pas en elle-même de conséquences fâcheuses pour la personne ou les personnes intéressées.

Article 10

1. Conformément à l'obligation incombant aux Etats parties en vertu du paragraphe 1 de l'article 9, toute demande faite par un enfant ou ses parents en vue d'entrer dans un Etat partie ou de le quitter aux fins de réunification familiale est considérée par les Etats parties dans un esprit positif, avec humanité et diligence. Les Etats parties veillent en outre à ce que la présentation d'une telle demande n'entraîne pas de conséquences fâcheuses pour les auteurs de la demande et les membres de leur famille.

2. Un enfant dont les parents résident dans des Etats différents a le droit d'entretenir, sauf circonstances exceptionnelles, des relations personnelles et des contacts directs réguliers avec ses deux parents. A cette fin, et conformément à l'obligation incombant aux Etats parties en vertu du paragraphe 1 de l'article 9, les Etats parties respectent le droit qu'ont l'enfant et ses parents de quitter tout pays, y compris le leur, et de revenir dans leur propre pays. Le droit de quitter tout pays ne peut faire l'objet que des restrictions prescrites par la loi qui sont nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et qui sont compatibles avec les autres droits reconnus dans la présente Convention.

Article 11

1. Les Etats parties prennent des mesures pour lutter contre les déplacements et les non-retours illicites d'enfants à l'étranger.

2. A cette fin, les Etats parties favorisent la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux ou l'adhésion aux accords existants.

Article 12

1. Les Etats parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité.

2. A cette fin, on donnera notamment à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou

ANNEXE B: CONVENTION RELATIVE AUX DROITS DE L'ENFANT

administrative l'intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'une organisation approprié, de façon compatible avec les règles de procédure de la législation nationale.

Article 13

1. L'enfant a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen du choix de l'enfant.

2. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions qui sont prescrites par la loi et qui sont nécessaires :

a) Au respect des droits ou de la réputation d'autrui; ou

b) A la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques.

Article 14

1. Les Etats parties respectent le droit de l'enfant à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

2. Les Etats parties respectent le droit et le devoir des parents ou, le cas échéant, des représentants légaux de l'enfant, de guider celui-ci dans l'exercice du droit susmentionné d'une manière qui corresponde au développement de ses capacités.

3. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut être soumise qu'aux seules restrictions qui sont prescrites par la loi et qui sont nécessaires pour préserver la sûreté publique, l'ordre public, la santé et la moralité publiques, ou les libertés et droits fondamentaux d'autrui.

Article 15

1. Les Etats parties reconnaissent les droits de l'enfant à la liberté d'association et à la liberté de réunion pacifique.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet que des seules restrictions qui sont prescrites par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique ou de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui.

Article 16

1. Nul enfant ne fera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation.

2. L'enfant a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes.

Article 17

Les Etats parties reconnaissent l'importance de la fonction remplie par les médias et veillent à ce que l'enfant ait accès à une information et à des matériels provenant de sources nationales et internationales diverses, notamment ceux qui visent à promouvoir son bien-être social, spirituel et moral ainsi que sa santé physique et mentale. A cette fin, les Etats parties :

a) Encouragent les médias à diffuser une information et des matériels qui présentent une utilité sociale et culturelle pour l'enfant et répondent à l'esprit de l'article 29;

b) Encouragent la coopération internationale en vue de produire, d'échanger et de diffuser une information et des matériels de ce type provenant de différentes sources culturelles, nationales et internationales;

c) Encouragent la production et la diffusion de livres pour enfants;

d) Encouragent les médias à tenir particulièrement compte des besoins linguistiques des enfants autochtones ou appartenant à un groupe minoritaire;

e) Favorisent l'élaboration de principes directeurs appropriés destinés à protéger l'enfant contre l'information et les matériels qui nuisent à son bien-être, compte tenu des dispositions des articles 13 et 18.

Article 18

1. Les Etats parties s'emploient de leur mieux à assurer la reconnaissance du principe selon lequel les deux parents ont une responsabilité commune pour ce qui est d'élever l'enfant et d'assurer son développement. La responsabilité d'élever l'enfant et d'assurer son développement incombe au premier chef aux parents ou, le cas échéant, à ses représentants légaux. Ceux-ci doivent être guidés avant tout par l'intérêt supérieur de l'enfant.

ANNEXE B: CONVENTION RELATIVE AUX DROITS DE L'ENFANT

2. Pour garantir et promouvoir les droits énoncés dans la présente Convention, les Etats parties accordent l'aide appropriée aux parents et aux représentants légaux de l'enfant dans l'exercice de la responsabilité qui leur incombe d'élever l'enfant et assurent la mise en place d'institutions, d'établissements et de services chargés de veiller au bien-être des enfants.

3. Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées pour assurer aux enfants dont les parents travaillent le droit de bénéficier des services et établissements de garde d'enfants pour lesquels ils remplissent les conditions requises.

Article 19

1. Les Etats parties prennent toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour protéger l'enfant contre toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation, y compris la violence sexuelle, pendant qu'il est sous la garde de ses parents ou de l'un d'eux, de son ou ses représentants légaux ou de toute autre personne à qui il est confié.

2. Ces mesures de protection doivent comprendre, selon qu'il conviendra, des procédures efficaces pour l'établissement de programmes sociaux visant à fournir l'appui nécessaire à l'enfant et à ceux à qui il est confié, ainsi que pour d'autres formes de prévention, et aux fins d'identification, de rapport, de renvoi, d'enquête, de traitement et de suivi pour les cas de mauvais traitements de l'enfant décrits ci-dessus, et comprendre également, selon qu'il conviendra, des procédures d'intervention judiciaire.

Article 20

1. Tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciales de l'Etat.

2. Les Etats parties prévoient pour cet enfant une protection de remplacement conforme à leur législation nationale.

3. Cette protection de remplacement peut notamment avoir la forme du placement dans une famille, de la kafalahde droit islamique, de l'adoption ou, en cas de nécessité, du placement dans un établissement pour enfants approprié. Dans le choix entre ces solutions, il est dûment tenu compte de la nécessité d'une certaine continuité dans l'éducation de l'enfant, ainsi que de son origine ethnique, religieuse, culturelle et linguistique.

Article 21

Les Etats parties qui admettent et/ou autorisent l'adoption s'assurent que l'intérêt supérieur de l'enfant est la considération primordiale en la matière, et :

a) Veillent à ce que l'adoption d'un enfant ne soit autorisée que par les autorités compétentes, qui vérifient, conformément à la loi et aux procédures applicables et sur la base de tous les renseignements fiables relatifs au cas considéré, que l'adoption peut avoir lieu eu égard à la situation de l'enfant par rapport à ses père et mère, parents et représentants légaux et que, le cas échéant, les personnes intéressées ont donné leur consentement à l'adoption en connaissance de cause, après s'être entourées des avis nécessaires;

b) Reconnaittent que l'adoption à l'étranger peut être envisagée comme un autre moyen d'assurer les soins nécessaires à l'enfant, si celui-ci ne peut, dans son pays d'origine, être placé dans une famille nourricière ou adoptive ou être convenablement élevé;

c) Veillent, en cas d'adoption à l'étranger, à ce que l'enfant ait le bénéfice de garanties et de normes équivalant à celles existant en cas d'adoption nationale;

d) Prennent toutes les mesures appropriées pour veiller à ce que, en cas d'adoption à l'étranger, le placement de l'enfant ne se traduise pas par un profit matériel indu pour les personnes qui en sont responsables;

e) Poursuivent les objectifs du présent article en concluant des arrangements ou des accords bilatéraux ou multilatéraux, selon les cas, et s'efforcent dans ce cadre de veiller à ce que les placements d'enfants à l'étranger soient effectués par des autorités ou des organes compétents.

Article 22

1. Les Etats parties prennent les mesures appropriées pour qu'un enfant qui cherche à obtenir le statut de réfugié ou qui est considéré comme réfugié en vertu des règles et procédures du droit international ou national applicable, qu'il soit seul ou accompagné de ses père et mère ou de toute autre personne, bénéficie de la protection et de l'assistance humanitaire voulues pour lui permettre de jouir des droits que lui reconnaissent la présente Convention et les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ou de caractère humanitaire auxquels lesdits Etats sont parties.

2. A cette fin, les Etats parties collaborent, selon qu'ils le jugent nécessaire, à tous les efforts faits par l'Organisation des Nations Unies et les autres organisations intergouvernementales ou non gouvernementales compétentes collaborant

ANNEXE B: CONVENTION RELATIVE AUX DROITS DE L'ENFANT

avec l'Organisation des Nations Unies pour protéger et aider les enfants qui se trouvent en pareille situation et pour rechercher les père et mère ou autres membres de la famille de tout enfant réfugié en vue d'obtenir les renseignements nécessaires pour le réunir à sa famille. Lorsque ni le père, ni la mère, ni aucun autre membre de la famille ne peut être retrouvé, l'enfant se voit accorder, selon les principes énoncés dans la présente Convention, la même protection que tout autre enfant définitivement ou temporairement privé de son milieu familial pour quelque raison que ce soit.

Article 23

1. Les Etats parties reconnaissent que les enfants mentalement ou physiquement handicapés doivent mener une vie pleine et décente, dans des conditions qui garantissent leur dignité, favorisent leur autonomie et facilitent leur participation active à la vie de la collectivité.

2. Les Etats parties reconnaissent le droit à des enfants handicapés de bénéficier de soins spéciaux et encouragent et assurent, dans la mesure des ressources disponibles, l'octroi, sur demande, aux enfants handicapés remplissant les conditions requises et à ceux qui en ont la charge, d'une aide adaptée à l'état de l'enfant et à la situation de ses parents ou de ceux à qui il est confié.

3. Eu égard aux besoins particuliers des enfants handicapés, l'aide fournie conformément au paragraphe 2 du présent article est gratuite chaque fois qu'il est possible, compte tenu des ressources financières de leurs parents ou de ceux à qui l'enfant est confié, et elle est conçue de telle sorte que les enfants handicapés aient effectivement accès à l'éducation, à la formation, aux soins de santé, à la rééducation, à la préparation à l'emploi et aux activités récréatives, et bénéficient de ces services de façon propre à assurer une intégration sociale aussi complète que possible et leur épanouissement personnel, y compris dans le domaine culturel et spirituel.

4. Dans un esprit de coopération internationale, les Etats parties favorisent l'échange d'informations pertinentes dans le domaine des soins de santé préventifs et du traitement médical, psychologique et fonctionnel des enfants handicapés, y compris par la diffusion d'informations concernant les méthodes de rééducation et les services de formation professionnelle, ainsi que l'accès à ces données, en vue de permettre aux Etats parties d'améliorer leurs capacités et leurs compétences et d'élargir leur expérience dans ces domaines. A cet égard, il est tenu particulièrement compte des besoins des pays en développement.

Article 24

1. Les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation. Ils s'efforcent de garantir qu'aucun enfant ne soit privé du droit d'avoir accès à ces services.

2. Les Etats parties s'efforcent d'assurer la réalisation intégrale du droit susmentionné et, en particulier, prennent les mesures appropriées pour :

a) Réduire la mortalité parmi les nourrissons et les enfants;

b) Assurer à tous les enfants l'assistance médicale et les soins de santé nécessaires, l'accent étant mis sur le développement des soins de santé primaires;

c) Lutter contre la maladie et la malnutrition, y compris dans le cadre de soins de santé primaires, grâce notamment à l'utilisation de techniques aisément disponibles et à la fourniture d'aliments nutritifs et d'eau potable, compte tenu des dangers et des risques de pollution du milieu naturel;

d) Assurer aux mères des soins prénatals et postnatals appropriés;

e) Faire en sorte que tous les groupes de la société, en particulier les parents et les enfants, reçoivent une information sur la santé et la nutrition de l'enfant, les avantages de l'allaitement au sein, l'hygiène et la salubrité de l'environnement et la prévention des accidents, et bénéficient d'une aide leur permettant de mettre à profit cette information;

f) Développer les soins de santé préventifs, les conseils aux parents et l'éducation et les services en matière de planification familiale.

3. Les Etats parties prennent toutes les mesures efficaces appropriées en vue d'abolir les pratiques traditionnelles préjudiciables à la santé des enfants.

4. Les Etats parties s'engagent à favoriser et à encourager la coopération internationale en vue d'assurer progressivement la pleine réalisation du droit reconnu dans le présent article. A cet égard, il est tenu particulièrement compte des besoins des pays en développement.

Article 25

Les Etats parties reconnaissent à l'enfant qui a été placé par les autorités compétentes pour recevoir des soins, une protection ou un traitement physique ou mental, le droit à un examen périodique dudit traitement et de toute autre circonstance relative à son placement.

Article 26

1. Les Etats parties reconnaissent à tout enfant le droit de bénéficier de la sécurité sociale, y compris les assurances sociales, et prennent les mesures nécessaires pour assurer la pleine réalisation de ce droit en conformité avec leur législation nationale.

2. Les prestations doivent, lorsqu'il y a lieu, être accordées compte tenu des ressources et de la situation de l'enfant et des personnes responsables de son entretien, ainsi que de toute autre considération applicable à la demande de prestation faite par l'enfant ou en son nom.

Article 27

1. Les Etats parties reconnaissent le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social.

2. C'est aux parents ou autres personnes ayant la charge de l'enfant qu'incombe au premier chef la responsabilité d'assurer, dans les limites de leurs possibilités et de leurs moyens financiers, les conditions de vie nécessaires au développement de l'enfant.

3. Les Etats parties adoptent les mesures appropriées, compte tenu des conditions nationales et dans la mesure de leurs moyens, pour aider les parents et autres personnes ayant la charge de l'enfant à mettre en oeuvre ce droit et offrent, en cas de besoin, une assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne l'alimentation, le vêtement et le logement.

4. Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées en vue d'assurer le recouvrement de la pension alimentaire de l'enfant auprès de ses parents ou des autres personnes ayant une responsabilité financière à son égard, que ce soit sur leur territoire ou à l'étranger. En particulier, pour tenir compte des cas où la personne qui a une responsabilité financière à l'égard de l'enfant vit dans un Etat autre que celui de l'enfant, les Etats parties favorisent l'adhésion à des accords internationaux ou la conclusion de tels accords ainsi que l'adoption de tous autres arrangements appropriés.

Article 28

1. Les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation, et en particulier, en vue d'assurer l'exercice de ce droit progressivement et sur la base de l'égalité des chances :

a) Ils rendent l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous;

b) Ils encouragent l'organisation de différentes formes d'enseignement secondaire, tant général que professionnel, les rendent ouvertes et accessibles à tout enfant, et prennent des mesures appropriées, telles que l'instauration de la gratuité de l'enseignement et l'offre d'une aide financière en cas de besoin;

c) Ils assurent à tous l'accès à l'enseignement supérieur, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés;

d) Ils rendent ouvertes et accessibles à tout enfant l'information et l'orientation scolaires et professionnelles;

e) Ils prennent des mesures pour encourager la régularité de la fréquentation scolaire et la réduction des taux d'abandon scolaire.

2. Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées pour veiller à ce que la discipline scolaire soit appliquée d'une manière compatible avec la dignité de l'enfant en tant qu'être humain et conformément à la présente Convention.

3. Les Etats parties favorisent et encouragent la coopération internationale dans le domaine de l'éducation, en vue notamment de contribuer à éliminer l'ignorance et l'analphabétisme dans le monde et de faciliter l'accès aux connaissances scientifiques et techniques et aux méthodes d'enseignement modernes. A cet égard, il est tenu particulièrement compte des besoins des pays en développement.

Article 29

Observation générale sur son application

1. Les Etats parties conviennent que l'éducation de l'enfant doit viser à :

a) Favoriser l'épanouissement de la personnalité de l'enfant et le développement de ses dons et de ses aptitudes mentales et physiques, dans toute la mesure de leurs potentialités;

b) Inculquer à l'enfant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et des principes consacrés dans la Charte des Nations Unies;

ANNEXE B: CONVENTION RELATIVE AUX DROITS DE L'ENFANT

c) Inculquer à l'enfant le respect de ses parents, de son identité, de sa langue et de ses valeurs culturelles, ainsi que le respect des valeurs nationales du pays dans lequel il vit, du pays duquel il peut être originaire et des civilisations différentes de la sienne;

d) Préparer l'enfant à assumer les responsabilités de la vie dans une société libre, dans un esprit de compréhension, de paix, de tolérance, d'égalité entre les sexes et d'amitié entre tous les peuples et groupes ethniques, nationaux et religieux, et avec les personnes d'origine autochtone;

e) Inculquer à l'enfant le respect du milieu naturel.

2. Aucune disposition du présent article ou de l'article 28 ne sera interprétée d'une manière qui porte atteinte à la liberté des personnes physiques ou morales de créer et de diriger des établissements d'enseignement, à condition que les principes énoncés au paragraphe 1 du présent article soient respectés et que l'éducation dispensée dans ces établissements soit conforme aux normes minimales que l'Etat aura prescrites.

Article 30

Dans les Etats où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques ou des personnes d'origine autochtone, un enfant autochtone ou appartenant à une de ces minorités ne peut être privé du droit d'avoir sa propre vie culturelle, de professer et de pratiquer sa propre religion ou d'employer sa propre langue en commun avec les autres membres de son groupe.

Article 31

1. Les Etats parties reconnaissent à l'enfant le droit au repos et aux loisirs, de se livrer au jeu et à des activités récréatives propres à son âge et de participer librement à la vie culturelle et artistique.

2. Les Etats parties respectent et favorisent le droit de l'enfant de participer pleinement à la vie culturelle et artistique et encouragent l'organisation à son intention de moyens appropriés de loisirs et d'activités récréatives, artistiques et culturelles, dans des conditions d'égalité.

Article 32

1. Les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant d'être protégé contre l'exploitation économique et de n'être astreint à aucun travail comportant des risques ou susceptible de compromettre son éducation ou de nuire à sa santé ou à son développement physique, mental, spirituel, moral ou social.

2. Les Etats parties prennent des mesures législatives, administratives, sociales et éducatives pour assurer l'application du présent article. A cette fin, et compte tenu des dispositions pertinentes des autres instruments internationaux, les Etats parties, en particulier :

a) Fixent un âge minimum ou des âges minimums d'admission à l'emploi;

b) Prévoient une réglementation appropriée des horaires de travail et des conditions d'emploi;

c) Prévoient des peines ou autres sanctions appropriées pour assurer l'application effective du présent article.

Article 33

Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées, y compris des mesures législatives, administratives, sociales et éducatives, pour protéger les enfants contre l'usage illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, tels que les définissent les conventions internationales pertinentes, et pour empêcher que des enfants ne soient utilisés pour la production et le trafic illicites de ces substances.

Article 34

Les Etats parties s'engagent à protéger l'enfant contre toutes les formes d'exploitation sexuelle et de violence sexuelle. A cette fin, les Etats parties prennent en particulier toutes les mesures appropriées sur les plans national, bilatéral et multilatéral pour empêcher :

a) Que des enfants ne soient incités ou contraints à se livrer à une activité sexuelle illégale;

b) Que des enfants ne soient exploités à des fins de prostitution ou autres pratiques sexuelles illégales;

c) Que des enfants ne soient exploités aux fins de la production de spectacles ou de matériel de caractère pornographique.

ANNEXE B: CONVENTION RELATIVE AUX DROITS DE L'ENFANT

Article 35

Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées sur les plans national, bilatéral et multilatéral pour empêcher l'enlèvement, la vente ou la traite d'enfants à quelque fin que ce soit et sous quelque forme que ce soit.

Article 36

Les Etats parties protègent l'enfant contre toutes autres formes d'exploitation préjudiciables à tout aspect de son bien-être.

Article 37

Les Etats parties veillent à ce que :

a) Nul enfant ne soit soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Ni la peine capitale ni l'emprisonnement à vie sans possibilité de libération ne doivent être prononcés pour les infractions commises par des personnes âgées de moins de dix-huit ans;

b) Nul enfant ne soit privé de liberté de façon illégale ou arbitraire. L'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit être en conformité avec la loi, n'être qu'une mesure de dernier ressort, et être d'une durée aussi brève que possible;

c) Tout enfant privé de liberté soit traité avec humanité et avec le respect dû à la dignité de la personne humaine, et d'une manière tenant compte des besoins des personnes de son âge. En particulier, tout enfant privé de liberté sera séparé des adultes, à moins que l'on estime préférable de ne pas le faire dans l'intérêt supérieur de l'enfant, et il a le droit de rester en contact avec sa famille par la correspondance et par les visites, sauf circonstances exceptionnelles;

d) Les enfants privés de liberté aient le droit d'avoir rapidement accès à l'assistance juridique ou à toute autre assistance appropriée, ainsi que le droit de contester la légalité de leur privation de liberté devant un tribunal ou une autre autorité compétente, indépendante et impartiale, et à ce qu'une décision rapide soit prise en la matière.

Article 38

1. Les Etats parties s'engagent à respecter et à faire respecter les règles du droit humanitaire international qui leur sont applicables en cas de conflit armé et dont la protection s'étend aux enfants.

2. Les Etats parties prennent toutes les mesures possibles dans la pratique pour veiller à ce que les personnes n'ayant pas atteint l'âge de quinze ans ne participent pas directement aux hostilités.

3. Les Etats parties s'abstiennent d'enrôler dans leurs forces armées toute personne n'ayant pas atteint l'âge de quinze ans. Lorsqu'ils incorporent des personnes de plus de quinze ans mais de moins de dix-huit ans, les Etats parties s'efforcent d'enrôler en priorité les plus âgées.

4. Conformément à l'obligation qui leur incombe en vertu du droit humanitaire international de protéger la population civile en cas de conflit armé, les Etats parties prennent toutes les mesures possibles dans la pratique pour que les enfants qui sont touchés par un conflit armé bénéficient d'une protection et de soins.

Article 39

Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées pour faciliter la réadaptation physique et psychologique et la réinsertion sociale de tout enfant victime de toute forme de négligence, d'exploitation ou de sévices, de torture ou de toute autre forme de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ou de conflit armé. Cette réadaptation et cette réinsertion se déroulent dans des conditions qui favorisent la santé, le respect de soi et la dignité de l'enfant.

Article 40

1. Les Etats parties reconnaissent à tout enfant suspecté, accusé ou convaincu d'infraction à la loi pénale le droit à un traitement qui soit de nature à favoriser son sens de la dignité et de la valeur personnelle, qui renforce son respect pour les droits de l'homme et les libertés fondamentales d'autrui, et qui tienne compte de son âge ainsi que de la nécessité de faciliter sa réintégration dans la société et de lui faire assumer un rôle constructif au sein de celle-ci.

2. A cette fin, et compte tenu des dispositions pertinentes des instruments internationaux, les Etats parties veillent en particulier :

a) A ce qu'aucun enfant ne soit suspecté, accusé ou convaincu d'infraction à la loi pénale en raison d'actions ou d'omissions qui n'étaient pas interdites par le droit national ou international au moment où elles ont été commises;

b) A ce que tout enfant suspecté ou accusé d'infraction à la loi pénale ait au moins le droit aux garanties suivantes :

ANNEXE B: CONVENTION RELATIVE AUX DROITS DE L'ENFANT

- i) Etre présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie;
- ii) Etre informé dans le plus court délai et directement des accusations portées contre lui, ou, le cas échéant, par l'intermédiaire de ses parents ou représentants légaux, et bénéficier d'une assistance juridique ou de toute autre assistance appropriée pour la préparation et la présentation de sa défense;
- iii) Que sa cause soit entendue sans retard par une autorité ou une instance judiciaire compétentes, indépendantes et impartiales, selon une procédure équitable aux termes de la loi, en présence de son conseil juridique ou autre et, à moins que cela ne soit jugé contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant en raison notamment de son âge ou de sa situation, en présence de ses parents ou représentants légaux;
- iv) Ne pas être contraint de témoigner ou de s'avouer coupable; interroger ou faire interroger les témoins à charge, et obtenir la comparution et l'interrogatoire des témoins à décharge dans des conditions d'égalité;
- v) S'il est reconnu avoir enfreint la loi pénale, faire appel de cette décision et de toute mesure arrêtée en conséquence devant une autorité ou une instance judiciaire supérieure compétentes, indépendantes et impartiales, conformément à la loi;
- vi) Se faire assister gratuitement d'un interprète s'il ne comprend ou ne parle pas la langue utilisée;
- vii) Que sa vie privée soit pleinement respectée à tous les stades de la procédure.

3. Les Etats parties s'efforcent de promouvoir l'adoption de lois, de procédures, la mise en place d'autorités et d'institutions spécialement conçues pour les enfants suspectés, accusés ou convaincus d'infraction à la loi pénale, et en particulier :

- a) D'établir un âge minimum au-dessous duquel les enfants seront présumés n'avoir pas la capacité d'enfreindre la loi pénale;
- b) De prendre des mesures, chaque fois que cela est possible et souhaitable, pour traiter ces enfants sans recourir à la procédure judiciaire, étant cependant entendu que les droits de l'homme et les garanties légales doivent être pleinement respectés.

4. Toute une gamme de dispositions, relatives notamment aux soins, à l'orientation et à la supervision, aux conseils, à la probation, au placement familial, aux programmes d'éducation générale et professionnelle et aux solutions autres qu'institutionnelles seront prévues en vue d'assurer aux enfants un traitement conforme à leur bien-être et proportionné à leur situation et à l'infraction.

Article 41

Aucune des dispositions de la présente Convention ne porte atteinte aux dispositions plus propices à la réalisation des droits de l'enfant qui peuvent figurer :

- a) Dans la législation d'un Etat partie; ou
- b) Dans le droit international en vigueur pour cet Etat.

Deuxième partie

Article 42

Les Etats parties s'engagent à faire largement connaître les principes et les dispositions de la présente Convention, par des moyens actifs et appropriés, aux adultes comme aux enfants.

Article 43

1. Aux fins d'examiner les progrès accomplis par les Etats parties dans l'exécution des obligations contractées par eux en vertu de la présente Convention, il est institué un Comité des droits de l'enfant qui s'acquitte des fonctions définies ci-après.

2. Le Comité se compose de dix experts de haute moralité et possédant une compétence reconnue dans le domaine visé par la présente Convention. Ses membres sont élus par les Etats parties parmi leurs ressortissants et siègent à titre personnel, compte tenu de la nécessité d'assurer une répartition géographique équitable et eu égard aux principaux systèmes juridiques. (amendement)

3. Les membres du Comité sont élus au scrutin secret sur une liste de personnes désignées par les Etats parties. Chaque Etat partie peut désigner un candidat parmi ses ressortissants.

ANNEXE B: CONVENTION RELATIVE AUX DROITS DE L'ENFANT

4. La première élection aura lieu dans les six mois suivant la date d'entrée en vigueur de la présente Convention. Les élections auront lieu ensuite tous les deux ans. Quatre mois au moins avant la date de chaque élection, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies invitera par écrit les Etats parties à proposer leurs candidats dans un délai de deux mois. Le Secrétaire général dressera ensuite la liste alphabétique des candidats ainsi désignés, en indiquant les Etats parties qui les ont désignés, et la communiquera aux Etats parties à la présente Convention.

5. Les élections ont lieu lors des réunions des Etats parties, convoquées par le Secrétaire général au Siège de l'Organisation des Nations Unies. A ces réunions, pour lesquelles le quorum est constitué par les deux tiers des Etats parties, les candidats élus au Comité sont ceux qui obtiennent le plus grand nombre de voix et la majorité absolue des voix des représentants des Etats parties présents et votants.

6. Les membres du Comité sont élus pour quatre ans. Ils sont rééligibles si leur candidature est présentée à nouveau. Le mandat de cinq des membres élus lors de la première élection prend fin au bout de deux ans. Les noms de ces cinq membres seront tirés au sort par le président de la réunion immédiatement après la première élection.

7. En cas de décès ou de démission d'un membre du Comité, ou si, pour toute autre raison, un membre déclare ne plus pouvoir exercer ses fonctions au sein du Comité, l'Etat partie qui avait présenté sa candidature nomme un autre expert parmi ses ressortissants pour pourvoir le poste ainsi vacant jusqu'à l'expiration du mandat correspondant, sous réserve de l'approbation du Comité.

8. Le Comité adopte son règlement intérieur.

9. Le Comité élit son bureau pour une période de deux ans.

10. Les réunions du Comité se tiennent normalement au Siège de l'Organisation des Nations Unies, ou en tout autre lieu approprié déterminé par le Comité. Le Comité se réunit normalement chaque année. La durée de ses sessions est déterminée et modifiée, si nécessaire, par une réunion des Etats parties à la présente Convention, sous réserve de l'approbation de l'Assemblée générale.

11. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies met à la disposition du Comité le personnel et les installations qui lui sont nécessaires pour s'acquitter efficacement des fonctions qui lui sont confiées en vertu de la présente Convention.

12. Les membres du Comité institué en vertu de la présente Convention reçoivent, avec l'approbation de l'Assemblée générale, des émoluments prélevés sur les ressources de l'Organisation des Nations Unies dans les conditions et selon les modalités fixées par l'Assemblée générale.

Article 44

1. Les Etats parties s'engagent à soumettre au Comité, par l'entremise du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, des rapports sur les mesures qu'ils auront adoptées pour donner effet aux droits reconnus dans la présente Convention et sur les progrès réalisés dans la jouissance de ces droits :

a) Dans les deux ans à compter de la date de l'entrée en vigueur de la présente Convention pour les Etats parties intéressés;

b) Par la suite, tous les cinq ans.

2. Les rapports établis en application du présent article doivent, le cas échéant, indiquer les facteurs et les difficultés empêchant les Etats parties de s'acquitter pleinement des obligations prévues dans la présente Convention. Ils doivent également contenir des renseignements suffisants pour donner au Comité une idée précise de l'application de la Convention dans le pays considéré.

3. Les Etats parties ayant présenté au Comité un rapport initial complet n'ont pas, dans les rapports qu'ils lui présentent ensuite conformément à l'alinéa b du paragraphe 1 du présent article, à répéter les renseignements de base antérieurement communiqués.

4. Le Comité peut demander aux Etats parties tous renseignements complémentaires relatifs à l'application de la Convention.

5. Le Comité soumet tous les deux ans à l'Assemblée générale, par l'entremise du Conseil économique et social, un rapport sur ses activités.

6. Les Etats parties assurent à leurs rapports une large diffusion dans leur propre pays.

Article 45

Pour promouvoir l'application effective de la Convention et encourager la coopération internationale dans le domaine visé par la Convention :

- a) Les institutions spécialisées, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et d'autres organes des Nations Unies ont le droit de se faire représenter lors de l'examen de l'application des dispositions de la présente Convention qui relèvent de leur mandat. Le Comité peut inviter les institutions spécialisées, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et tous autres organismes qu'il jugera appropriés à donner des avis spécialisés sur l'application de la Convention dans les domaines qui relèvent de leurs mandats respectifs. Il peut inviter les institutions spécialisées, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et d'autres organes des Nations Unies à lui présenter des rapports sur l'application de la Convention dans les secteurs qui relèvent de leur domaine d'activité;
- b) Le Comité transmet, s'il le juge nécessaire, aux institutions spécialisées, au Fonds des Nations Unies pour l'enfance et aux autres organismes compétents tout rapport des Etats parties contenant une demande ou indiquant un besoin de conseils ou d'assistance techniques, accompagné, le cas échéant, des observations et suggestions du Comité touchant ladite demande ou indication;
- c) Le Comité peut recommander à l'Assemblée générale de prier le Secrétaire général de procéder pour le Comité à des études sur des questions spécifiques touchant les droits de l'enfant;
- d) Le Comité peut faire des suggestions et des recommandations d'ordre général fondées sur les renseignements reçus en application des articles 44 et 45 de la présente Convention. Ces suggestions et recommandations d'ordre général sont transmises à tout Etat partie intéressé et portées à l'attention de l'Assemblée générale, accompagnées, le cas échéant, des observations des Etats parties.

Troisième partie

Article 46

La présente Convention est ouverte à la signature de tous les Etats.

Article 47

La présente Convention est sujette à ratification. Les instruments de ratification seront déposés auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

Article 48

La présente Convention restera ouverte à l'adhésion de tout Etat. Les instruments d'adhésion seront déposés auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

Article 49

1. La présente Convention entrera en vigueur le trentième jour qui suivra la date du dépôt auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies du vingtième instrument de ratification ou d'adhésion.
2. Pour chacun des Etats qui ratifieront la présente Convention ou y adhéreront après le dépôt du vingtième instrument de ratification ou d'adhésion, la Convention entrera en vigueur le trentième jour qui suivra le dépôt par cet Etat de son instrument de ratification ou d'adhésion.

Article 50

1. Tout Etat partie peut proposer un amendement et en déposer le texte auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Le Secrétaire général communique alors la proposition d'amendement aux Etats parties, en leur demandant de lui faire savoir s'ils sont favorables à la convocation d'une conférence des Etats parties en vue de l'examen de la proposition et de sa mise aux voix. Si, dans les quatre mois qui suivent la date de cette communication, un tiers au moins des Etats parties se prononcent en faveur de la convocation d'une telle conférence, le Secrétaire général convoque la conférence sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies. Tout amendement adopté par la majorité des Etats parties présents et votants à la conférence est soumis pour approbation à l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies.
2. Tout amendement adopté conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article entre en vigueur lorsqu'il a été approuvé par l'Assemblée générale des Nations Unies et accepté par une majorité des deux tiers des Etats parties.
3. Lorsqu'un amendement entre en vigueur, il a force obligatoire pour les Etats parties qui l'ont accepté, les autres Etats parties demeurant liés par les dispositions de la présente Convention et par tous amendements antérieurs acceptés par eux.

Article 51

1. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies recevra et communiquera à tous les Etats le texte des réserves qui auront été faites par les Etats au moment de la ratification ou de l'adhésion.

2. Aucune réserve incompatible avec l'objet et le but de la présente Convention n'est autorisée.

3. Les réserves peuvent être retirées à tout moment par notification adressée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, lequel en informe tous les Etats parties à la Convention. La notification prend effet à la date à laquelle elle est reçue par le Secrétaire général.

Article 52

Tout Etat partie peut dénoncer la présente Convention par notification écrite adressée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. La dénonciation prend effet un an après la date à laquelle la notification a été reçue par le Secrétaire général.

Article 53

Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies est désigné comme dépositaire de la présente Convention.

Article 54

L'original de la présente Convention, dont les textes anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe font également foi, sera déposé auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. EN FOI DE QUOI les plénipotentiaires soussignés, dûment habilités par leurs gouvernements respectifs, ont signé la présente Convention.

Annexe C : Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants

**Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la
vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des
enfants**

**Adoptée et ouverte à la signature, ratification et adhésion par l'Assemblée générale
dans sa résolution A/RES/54/263 du 25 mai 2000**

○
Entrée en vigueur le 18 janvier 2002

Les États Parties au présent Protocole,

Considérant que, pour aller de l'avant dans la réalisation des buts de la Convention relative aux droits de l'enfant¹ et l'application de ses dispositions, en particulier des articles premier, 11, 21, 32, 33, 34, 35 et 36, il serait approprié d'élargir les mesures que les États Parties devraient prendre pour garantir la protection de l'enfant contre la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants,
Considérant également que la Convention relative aux droits de l'enfant consacre le droit de l'enfant d'être protégé contre l'exploitation économique et de ne pas être astreint à un travail comportant des risques ou susceptible de compromettre son éducation ou de nuire à sa santé ou à son développement physique, mental, spirituel, moral ou social,

Constatant avec une vive préoccupation que la traite internationale d'enfants aux fins de la vente d'enfants, de la prostitution des enfants et de la pornographie mettant en scène des enfants revêt des proportions considérables et croissantes,

Profondément préoccupés par la pratique répandue et persistante du tourisme sexuel auquel les enfants sont particulièrement exposés, dans la mesure où il favorise directement la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants,

Conscients qu'un certain nombre de groupes particulièrement vulnérables, notamment les fillettes, sont davantage exposés au risque d'exploitation sexuelle, et que l'on recense un nombre anormalement élevé de fillettes parmi les victimes de l'exploitation sexuelle,

Préoccupés par l'offre croissante de matériels pornographiques mettant en scène des enfants sur l'Internet et autres nouveaux supports technologiques, et rappelant que, dans ses conclusions, la Conférence internationale sur la lutte contre la pornographie impliquant des enfants sur l'Internet, tenue à Vienne en 1999, a notamment demandé la criminalisation dans le monde entier de la production, la distribution, l'exportation, l'importation, la transmission, la possession intentionnelle et la publicité de matériels pornographiques impliquant des enfants, et soulignant l'importance d'une coopération et d'un partenariat plus étroits entre les pouvoirs publics et les professionnels de l'Internet,

Convaincus que l'élimination de la vente d'enfants, de la prostitution des enfants et de la pornographie mettant en scène des enfants sera facilitée par l'adoption d'une approche globale tenant compte des facteurs qui contribuent à ces phénomènes, notamment le sous-développement, la pauvreté, les disparités économiques, l'inéquité des structures socioéconomiques, les dysfonctionnements familiaux, le manque d'éducation, l'exode rural, la discrimination fondée sur le sexe, le comportement sexuel irresponsable des adultes, les pratiques traditionnelles préjudiciables, les conflits armés et la traite des enfants,

ANNEXE C : PROTOCOLE FACULTATIF CONCERNANT LA VENTE D'ENFANTS, LA PROSTITUTION DES ENFANTS ET LA PORNOGRAPHIE METTANT EN SCÈNE DES ENFANTS

Estimant qu'une action de sensibilisation du public est nécessaire pour réduire la demande qui est à l'origine de la vente d'enfants, de la prostitution des enfants et de la pornographie pédophile, et qu'il importe de renforcer le partenariat mondial entre tous les acteurs et d'améliorer l'application de la loi au niveau national,

Prenant note des dispositions des instruments juridiques internationaux pertinents en matière de protection des enfants, notamment la Convention de La Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, la Convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, la Convention de La Haye concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants, et la Convention no 182 de l'Organisation internationale du Travail concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination,

Encouragés par l'appui considérable recueilli par la Convention relative aux droits de l'enfant, qui dénote une volonté générale de promouvoir et de protéger les droits de l'enfant,

Considérant qu'il importe de mettre en œuvre les dispositions du Programme d'action pour la prévention de la vente d'enfants, de la prostitution des enfants et de la pornographie impliquant des enfants et de la Déclaration et du Programme d'action adoptés en 1996 au Congrès mondial contre l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales, tenu à Stockholm du 27 au 31 août 1996, ainsi que les autres décisions et recommandations pertinentes des organismes internationaux concernés,

Tenant dûment compte de l'importance des traditions et des valeurs culturelles de chaque peuple pour la protection de l'enfant et son développement harmonieux,

Sont convenus de ce qui suit:

Article premier

Les États Parties interdisent la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants conformément aux dispositions du présent Protocole.

Article 2

Aux fins du présent Protocole:

- a) On entend par vente d'enfants tout acte ou toute transaction en vertu desquels un enfant est remis par toute personne ou de tout groupe de personnes à une autre personne ou un autre groupe contre rémunération ou tout autre avantage;
- b) On entend par prostitution des enfants le fait d'utiliser un enfant aux fins d'activités sexuelles contre rémunération ou toute autre forme d'avantage;
- c) On entend par pornographie mettant en scène des enfants toute représentation, par quelque moyen que ce soit, d'un enfant s'adonnant à des activités sexuelles explicites, réelles ou simulées, ou toute représentation des organes sexuels d'un enfant, à des fins principalement sexuelles.

Article 3

1. Chaque État Partie veille à ce que, au minimum, les actes et activités suivants soient pleinement couverts par son droit pénal, que ces infractions soient commises au plan interne ou transnational, par un individu ou de façon organisée:

a) Dans le cadre de la vente d'enfants telle que définie à l'article 2:

i) Le fait d'offrir, de remettre, ou d'accepter un enfant, quel que soit le moyen utilisé, aux fins:

- a. D'exploitation sexuelle de l'enfant;
- b. De transfert d'organe de l'enfant à titre onéreux;
- c. De soumettre l'enfant au travail forcé;

ii) Le fait d'obtenir indûment, en tant qu'intermédiaire, le consentement à l'adoption d'un enfant, en violation des instruments juridiques internationaux relatifs à l'adoption;

b) Le fait d'offrir, d'obtenir, de procurer ou de fournir un enfant à des fins de prostitution, telle que définie à l'article 2;

c) Le fait de produire, de distribuer, de diffuser, d'importer, d'exporter, d'offrir, de vendre ou de détenir aux fins susmentionnées, des matériels pornographiques mettant en scène des enfants, tels que définis à l'article 2.

2. Sous réserve du droit interne d'un État Partie, les mêmes dispositions valent en cas de tentative de commission de l'un quelconque de ces actes, de complicité dans sa commission ou de participation à celle-ci.

**ANNEXE C : PROTOCOLE FACULTATIF CONCERNANT LA VENTE D'ENFANTS,
LA PROSTITUTION DES ENFANTS ET LA PORNOGRAPHIE METTANT EN SCÈNE DES ENFANTS**

3. Tout État Partie rend ces infractions passibles de peines appropriées tenant compte de leur gravité.

4. Sous réserve des dispositions de son droit interne, tout État Partie prend, s'il y a lieu, les mesures qui s'imposent, afin d'établir la responsabilité des personnes morales pour les infractions visées au paragraphe 1 du présent article. Selon les principes juridiques de l'État Partie, cette responsabilité peut être pénale, civile ou administrative.

5. Les États Parties prennent toutes les mesures juridiques et administratives appropriées pour s'assurer que toutes les personnes intervenant dans l'adoption d'un enfant agissent conformément aux dispositions des instruments juridiques internationaux applicables.

Article 4

1. Tout État Partie prend les mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître des infractions visées au paragraphe 1 de l'article 3, lorsque ces infractions ont été commises sur son territoire ou à bord de navires ou d'aéronefs immatriculés dans cet État.

2. Tout État Partie peut prendre les mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître des infractions visées au paragraphe 1 de l'article 3, dans les cas suivants:

a) Lorsque l'auteur présumé de l'infraction est un ressortissant dudit État, ou a sa résidence habituelle sur le territoire de celui-ci;

b) Lorsque la victime est un ressortissant dudit État.

3. Tout État Partie prend également les mesures propres à établir sa compétence aux fins de connaître des infractions susmentionnées lorsque l'auteur présumé de l'infraction est présent sur son territoire et qu'il ne l'extrade pas vers un autre État Partie au motif que l'infraction a été commise par l'un de ses ressortissants.

4. Le présent Protocole n'exclut aucune compétence pénale exercée conformément aux lois nationales.

Article 5

1. Les infractions visées au paragraphe 1 de l'article 3 sont de plein droit comprises dans tout traité d'extradition en vigueur entre les États Parties et sont comprises dans tout traité d'extradition qui sera conclu ultérieurement entre eux, conformément aux conditions énoncées dans lesdits traités.

2. Si un État Partie qui subordonne l'extradition à l'existence d'un traité est saisi d'une demande d'extradition par un autre État Partie avec lequel il n'est pas lié par un traité d'extradition, il peut considérer le présent Protocole comme constituant la base juridique de l'extradition en ce qui concerne lesdites infractions. L'extradition est subordonnée aux conditions prévues par le droit de l'État requis.

3. Les États Parties qui ne subordonnent pas l'extradition à l'existence d'un traité reconnaissent lesdites infractions comme cas d'extradition entre eux dans les conditions prévues par le droit de l'État requis.

4. Entre États Parties, lesdites infractions sont considérées aux fins d'extradition comme ayant été commises non seulement au lieu de leur perpétration, mais aussi sur le territoire placé sous la juridiction des États tenus d'établir leur compétence en vertu de l'article 4.

5. Si une demande d'extradition est présentée au motif d'une infraction visée au paragraphe 1 de l'article 3, et si l'État requis n'extrade pas ou ne veut pas extradier, à raison de la nationalité de l'auteur de l'infraction, cet État prend les mesures voulues pour saisir ses autorités compétentes aux fins de poursuites.

Article 6

1. Les États Parties s'accordent l'entraide la plus large possible pour toute enquête, procédure pénale ou procédure d'extradition relative aux infractions visées au paragraphe 1 de l'article 3, y compris pour l'obtention des éléments de preuve dont ils disposent et qui sont nécessaires aux fins de la procédure.

2. Les États Parties s'acquittent de leurs obligations en vertu du paragraphe 1 du présent article en conformité avec tout traité ou accord d'entraide judiciaire qui peut exister entre eux. En l'absence d'un tel traité ou accord, les États Parties s'accordent cette entraide conformément à leur droit interne.

Article 7

Sous réserve des dispositions de leur droit interne, les États Parties:

a) Prennent des mesures appropriées pour permettre la saisie et la confiscation, selon que de besoin:

ANNEXE C : PROTOCOLE FACULTATIF CONCERNANT LA VENTE D'ENFANTS, LA PROSTITUTION DES ENFANTS ET LA PORNOGRAPHIE METTANT EN SCÈNE DES ENFANTS

i) Des biens tels que documents, avoirs et autres moyens matériels utilisés pour commettre les infractions visées dans le présent Protocole ou en faciliter la commission;

ii) Du produit de ces infractions;

b) Donnent effet aux demandes de saisie ou de confiscation des biens ou produits visés au paragraphe a) émanant d'un autre État Partie;

c) Prennent des mesures en vue de fermer provisoirement ou définitivement les locaux utilisés pour commettre lesdites infractions.

Article 8

1. Les États Parties adoptent à tous les stades de la procédure pénale les mesures nécessaires pour protéger les droits et les intérêts des enfants victimes des pratiques prosrites par le présent Protocole, en particulier:

a) En reconnaissant la vulnérabilité des enfants victimes et en adaptant les procédures de manière à tenir compte de leurs besoins particuliers, notamment en tant que témoins;

b) En tenant les enfants victimes informés de leurs droits, de leur rôle ainsi que de la portée, du calendrier et du déroulement de la procédure, et de la décision rendue dans leur affaire;

c) En permettant que les vues, les besoins ou les préoccupations des enfants victimes soient présentés et examinés au cours de la procédure lorsque leurs intérêts personnels sont en jeu, d'une manière conforme aux règles de procédure du droit interne;

d) En fournissant une assistance appropriée aux enfants victimes à tous les stades de la procédure judiciaire;

e) En protégeant, s'il y a lieu, la vie privée et l'identité des enfants victimes et en prenant des mesures conformes au droit interne pour prévenir la diffusion de toute information pouvant conduire à leur identification;

f) En veillant, le cas échéant, à ce que les enfants victimes, ainsi que leur famille et les témoins à charge, soient à l'abri de l'intimidation et des représailles;

g) En évitant tout retard indu dans le prononcé du jugement et l'exécution des ordonnances ou des décisions accordant une indemnisation aux enfants victimes.

2. Les États Parties veillent à ce qu'une incertitude quant à l'âge réel de la victime n'empêche pas l'ouverture d'enquêtes pénales, notamment d'enquêtes visant à déterminer cet âge.

3. Les États Parties veillent à ce que, dans la manière dont le système de justice pénale traite les enfants victimes des infractions décrites dans le présent Protocole, l'intérêt supérieur de l'enfant soit la considération première.

4. Les États Parties prennent des mesures pour dispenser une formation appropriée, en particulier dans les domaines juridique et psychologique, aux personnes qui s'occupent des victimes des infractions visées dans le présent Protocole.

5. S'il y a lieu, les États Parties font le nécessaire pour garantir la sécurité et l'intégrité des personnes et/ou des organismes de prévention et/ou de protection et de réadaptation des victimes de telles infractions.

6. Aucune des dispositions du présent article ne porte atteinte au droit de l'accusé à un procès équitable et impartial ou n'est incompatible avec ce droit.

Article 9

1. Les États Parties adoptent ou renforcent, appliquent et diffusent des lois, mesures administratives, politiques et programmes sociaux pour prévenir les infractions visées dans le présent Protocole. Une attention spéciale est accordée à la protection des enfants particulièrement exposés à de telles pratiques.

2. Par l'information à l'aide de tous les moyens appropriés, l'éducation et la formation, les États Parties sensibilisent le grand public, y compris les enfants, aux mesures propres à prévenir les pratiques prosrites par le présent Protocole et aux effets néfastes de ces dernières. Pour s'acquitter de leurs obligations en vertu du présent article, les États Parties encouragent la participation des communautés et, en particulier, des enfants et des enfants victimes, à ces programmes d'information, d'éducation et de formation, y compris au niveau international.

3. Les États Parties prennent toutes les mesures possibles pour assurer toute l'assistance appropriée aux victimes des infractions visées dans le présent Protocole, notamment leur pleine réinsertion sociale et leur plein rétablissement physique et psychologique.

4. Les États Parties veillent à ce que tous les enfants victimes des infractions décrites dans le présent Protocole aient accès à des procédures leur permettant, sans discrimination, de réclamer réparation du préjudice subi aux personnes juridiquement responsables.

5. Les États Parties prennent des mesures appropriées pour interdire efficacement la production et la diffusion de matériels qui font la publicité des pratiques proscrites dans le présent Protocole.

Article 10

1. Les États Parties prennent toutes les mesures nécessaires pour renforcer la coopération internationale par des accords multilatéraux, régionaux et bilatéraux ayant pour objet de prévenir, identifier, poursuivre et punir les responsables d'actes liés à la vente d'enfants, à la prostitution des enfants, à la pornographie et au tourisme pédophiles, ainsi que d'enquêter sur de tels actes. Les États Parties favorisent également la coopération et la coordination internationales entre leurs autorités, les organisations non gouvernementales nationales et internationales et les organisations internationales.

2. Les États Parties encouragent la coopération internationale pour aider à la réadaptation physique et psychologique des enfants victimes, à leur réinsertion sociale et à leur rapatriement.

3. Les États Parties s'attachent à renforcer la coopération internationale pour éliminer les principaux facteurs, notamment la pauvreté et le sous-développement, qui rendent les enfants vulnérables à la vente, à la prostitution, à la pornographie et au tourisme pédophiles.

4. Les États Parties qui sont en mesure de le faire fournissent une aide financière, technique ou autre dans le cadre des programmes existants, multilatéraux, régionaux, bilatéraux ou autres.

Article 11

Aucune des dispositions du présent Protocole ne porte atteinte aux dispositions plus propices à la réalisation des droits de l'enfant qui peuvent figurer:

- a) Dans la législation d'un État Partie;
- b) Dans le droit international en vigueur pour cet État.

Article 12

1. Chaque État Partie présente, dans les deux ans à compter de l'entrée en vigueur du présent Protocole à son égard, un rapport au Comité des droits de l'enfant contenant des renseignements détaillés sur les mesures qu'il a prises pour donner effet aux dispositions du Protocole.

2. Après la présentation de son rapport détaillé, chaque État Partie inclut dans les rapports qu'il présente au Comité des droits de l'enfant, conformément à l'article 44 de la Convention, tout complément d'information concernant l'application du présent Protocole. Les autres États Parties au Protocole présentent un rapport tous les cinq ans.

3. Le Comité des droits de l'enfant peut demander aux États Parties un complément d'information concernant l'application du présent Protocole.

Article 13

1. Le présent Protocole est ouvert à la signature de tout État qui est Partie à la Convention ou qui l'a signée.

2. Le présent Protocole est soumis à la ratification et est ouvert à l'adhésion de tout État qui est Partie à la Convention ou qui l'a signée. Les instruments de ratification ou d'adhésion seront déposés auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

Article 14

1. Le présent Protocole entrera en vigueur trois mois après la date du dépôt du dixième instrument de ratification ou d'adhésion.

2. Pour chacun des États qui ratifieront le présent Protocole ou y adhéreront après son entrée en vigueur, le Protocole entrera en vigueur un mois après la date du dépôt par cet État de son instrument de ratification ou d'adhésion.

Article 15

1. Tout État Partie peut, à tout moment, dénoncer le présent Protocole par notification écrite adressée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, qui en informe les autres États Parties à la Convention et tous les États qui

**ANNEXE C : PROTOCOLE FACULTATIF CONCERNANT LA VENTE D'ENFANTS,
LA PROSTITUTION DES ENFANTS ET LA PORNOGRAPHIE METTANT EN SCÈNE DES ENFANTS**

l'ont signée. La dénonciation prend effet un an après la date à laquelle la notification a été reçue par le Secrétaire général.

2. La dénonciation ne dégage pas l'État Partie qui en est l'auteur des obligations que lui impose le Protocole au regard de toute infraction survenue avant la date à laquelle la dénonciation prend effet, pas plus qu'elle n'entrave en aucune manière la poursuite de l'examen de toute question dont le Comité des droits de l'enfant serait déjà saisi avant cette date.

Article 16

1. Tout État Partie peut proposer un amendement et en déposer le texte auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Celui-ci communique alors la proposition d'amendement aux États Parties, en leur demandant de lui faire savoir s'ils sont favorables à la convocation d'une conférence des États Parties en vue de l'examen de la proposition et de sa mise aux voix. Si, dans les quatre mois qui suivent la date de cette communication, un tiers au moins des États Parties se prononcent en faveur de la convocation d'une telle conférence, le Secrétaire général convoque la conférence sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies. Tout amendement adopté par la majorité des États Parties présents et votants à la conférence est soumis à l'Assemblée générale des Nations Unies pour approbation.

2. Tout amendement adopté conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article entre en vigueur lorsqu'il a été approuvé par l'Assemblée générale et accepté par une majorité des deux tiers des États Parties.

3. Lorsqu'un amendement entre en vigueur, il a force obligatoire pour les États Parties qui l'ont accepté, les autres États Parties demeurant liés par les dispositions du présent Protocole et par tous amendements antérieurs acceptés par eux.

Article 17

1. Le présent Protocole, dont les textes anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe font également foi, sera déposé aux archives de l'Organisation des Nations Unies.

2. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies transmettra une copie certifiée conforme du présent Protocole à tous les États Parties à la Convention et à tous les États qui l'ont signée.

Annexe D: Protocole facultatif concernant la participation des enfants aux conflits armés

Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, et concernant la participation des enfants aux conflits armés

Adoptée et ouverte à la signature, ratification et adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution A/RES/54/263 du 25 mai 2000

Entrée en vigueur le 12 février 2002

Les États Parties au présent Protocole,

Encouragés par l'appui considérable recueilli par la Convention relative aux droits de l'enfant¹, qui dénote une volonté générale de promouvoir et de protéger les droits de l'enfant,

Réaffirmant que les droits des enfants doivent être spécialement protégés et demandant à ce que la situation des enfants, sans distinction, soit sans cesse améliorée et qu'ils puissent s'épanouir et être éduqués dans des conditions de paix et de sécurité,

Troublés par les effets préjudiciables et étendus des conflits armés sur les enfants et leurs répercussions à long terme sur le maintien d'une paix, d'une sécurité et d'un développement durables,

Condamnant le fait que des enfants soient pris pour cible dans des situations de conflit armé ainsi que les attaques directes de lieux protégés par le droit international, notamment des endroits où se trouvent généralement de nombreux enfants, comme les écoles et les hôpitaux,

Prenant acte de l'adoption du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, qui inclut en particulier parmi les crimes de guerre, dans les conflits armés tant internationaux que non internationaux, le fait de procéder à la conscription ou à l'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans dans les forces armées nationales ou de les faire participer activement à des hostilités,

Considérant par conséquent que, pour renforcer davantage les droits reconnus dans la Convention relative aux droits de l'enfant, il importe d'accroître la protection des enfants contre toute implication dans les conflits armés,

Notant que l'article premier de la Convention relative aux droits de l'enfant spécifie que, au sens de la Convention, un enfant s'entend de tout être humain âgé de moins de 18 ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable,

Convaincus que l'adoption d'un protocole facultatif se rapportant à la Convention qui relèverait l'âge minimum de l'enrôlement éventuel dans les forces armées et de la participation aux hostilités contribuera effectivement à la mise en œuvre du principe selon lequel l'intérêt supérieur de l'enfant doit primer dans toutes les décisions le concernant,

Notant que la vingt-sixième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge tenue en décembre 1995 a recommandé, notamment, que les parties à un conflit prennent toutes les mesures possibles pour éviter que des enfants de moins de 18 ans ne prennent part aux hostilités,

Se félicitant de l'adoption par consensus, en juin 1999, de la Convention no 182 de l'Organisation internationale du Travail concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination, qui interdit l'enrôlement forcé ou obligatoire des enfants en vue de leur utilisation dans des conflits armés,

Condamnant avec une profonde inquiétude l'enrôlement, l'entraînement et l'utilisation – en deçà et au-delà des frontières nationales – d'enfants dans les hostilités par des groupes armés distincts des forces armées d'un État, et reconnaissant la responsabilité des personnes qui recrutent, forment et utilisent des enfants à cet égard,

Rappelant l'obligation pour toute partie à un conflit armé de se conformer aux dispositions du droit international humanitaire,

Soulignant que le présent Protocole est sans préjudice des buts et principes énoncés dans la Charte des Nations Unies, notamment à l'Article 51, et des normes pertinentes du droit humanitaire,

Tenant compte du fait que des conditions de paix et de sécurité fondées sur le respect intégral des buts et principes énoncés dans la Charte et le respect des instruments relatifs aux droits de l'homme applicables sont essentiels à la pleine protection des enfants, en particulier pendant les conflits armés et sous une occupation étrangère,

Conscients des besoins particuliers des enfants qui, en raison de leur situation économique et sociale ou de leur sexe, sont particulièrement vulnérables à l'enrôlement ou à l'utilisation dans des hostilités en violation du présent Protocole,

Conscients également de la nécessité de prendre en considération les causes économiques, sociales et politiques profondes de la participation des enfants aux conflits armés,

Convaincus de la nécessité de renforcer la coopération internationale pour assurer la réadaptation physique et psychologique et la réinsertion sociale des enfants qui sont victimes de conflits armés,

Encourageant la participation des communautés et, en particulier, des enfants et des enfants victimes, à la diffusion de l'information et aux programmes d'éducation concernant l'application du présent Protocole,

Sont convenus de ce qui suit:

Article premier

Les États Parties prennent toutes les mesures possibles pour veiller à ce que les membres de leurs forces armées qui n'ont pas atteint l'âge de 18 ans ne participent pas directement aux hostilités.

Article 2

Les États Parties veillent à ce que les personnes n'ayant pas atteint l'âge de 18 ans ne fassent pas l'objet d'un enrôlement obligatoire dans leurs forces armées.

Article 3

1. Les États Parties relèvent l'âge minimum de l'engagement volontaire dans leurs forces armées nationales par rapport à celui qui est fixé au paragraphe 3 de l'article 38 de la Convention relative aux droits de l'enfant¹, en tenant compte des principes inscrits dans cet article et en reconnaissant qu'en vertu de la Convention les personnes âgées de moins de 18 ans ont droit à une protection spéciale.

2. Chaque État Partie dépose, lors de la ratification du présent Protocole ou de l'adhésion à cet instrument, une déclaration contraignante indiquant l'âge minimum à partir duquel il autorise l'engagement volontaire dans ses forces armées nationales et décrivant les garanties qu'il a prévues pour veiller à ce que cet engagement ne soit pas contracté de force ou sous la contrainte.

3. Les États Parties qui autorisent l'engagement volontaire dans leurs forces armées nationales avant l'âge de 18 ans mettent en place des garanties assurant, au minimum, que:

- a) Cet engagement soit effectivement volontaire;
- b) Cet engagement ait lieu avec le consentement, en connaissance de cause, des parents ou gardiens légaux de l'intéressé;
- c) Les personnes engagées soient pleinement informées des devoirs qui s'attachent au service militaire national;
- d) Ces personnes fournissent une preuve fiable de leur âge avant d'être admises au service militaire.

4. Tout État Partie peut, à tout moment, renforcer sa déclaration par voie de notification à cet effet adressée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, qui en informe tous les autres États Parties. Cette notification prend effet à la date à laquelle elle est reçue par le Secrétaire général.

5. L'obligation de relever l'âge minimum de l'engagement volontaire visée au paragraphe 1 du présent article ne s'applique pas aux établissements scolaires placés sous l'administration ou le contrôle des forces armées des États Parties, conformément aux articles 28 et 29 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

Article 4

1. Les groupes armés qui sont distincts des forces armées d'un État ne devraient en aucune circonstance enrôler ni utiliser dans les hostilités des personnes âgées de moins de 18 ans.

2. Les États Parties prennent toutes les mesures possibles pour empêcher l'enrôlement et l'utilisation de ces personnes, notamment les mesures d'ordre juridique nécessaires pour interdire et sanctionner pénalement ces pratiques.

**ANNEXE D: PROTOCOLE FACULTATIF CONCERNANT
LA PARTICIPATION DES ENFANTS AUX CONFLITS ARMÉS**

3. L'application du présent article est sans effet sur le statut juridique de toute partie à un conflit armé.

Article 5

Aucune des dispositions du présent Protocole ne peut être interprétée comme empêchant l'application de dispositions de la législation d'un État Partie, d'instruments internationaux et du droit international humanitaire plus propices à la réalisation des droits de l'enfant.

Article 6

1. Chaque État Partie prend toutes les mesures – d'ordre juridique, administratif et autre – voulues pour assurer l'application et le respect effectifs des dispositions du présent Protocole dans les limites de sa compétence.

2. Les États Parties s'engagent à faire largement connaître les principes et dispositions du présent Protocole, aux adultes comme aux enfants, à l'aide de moyens appropriés.

3. Les États Parties prennent toutes les mesures possibles pour veiller à ce que les personnes relevant de leur compétence qui sont enrôlées ou utilisées dans des hostilités en violation du présent Protocole soient démobilisées ou de quelque autre manière libérées des obligations militaires. Si nécessaire, les États Parties accordent à ces personnes toute l'assistance appropriée en vue de leur réadaptation physique et psychologique et de leur réinsertion sociale.

Article 7

1. Les États Parties coopèrent à l'application du présent Protocole, notamment pour la prévention de toute activité contraire à ce dernier et pour la réadaptation et la réinsertion sociale des personnes qui sont victimes d'actes contraires au présent Protocole, y compris par une coopération technique et une assistance financière. Cette assistance et cette coopération se feront en consultation avec les États Parties concernés et les organisations internationales compétentes.

2. Les États Parties qui sont en mesure de le faire fournissent cette assistance par l'entremise des programmes multilatéraux, bilatéraux ou autres déjà en place ou, le cas échéant, dans le cadre d'un fonds de contributions volontaires constitué conformément aux règles établies par l'Assemblée générale.

Article 8

1. Chaque État Partie présente, dans les deux ans à compter de l'entrée en vigueur du présent Protocole à son égard, un rapport au Comité des droits de l'enfant contenant des renseignements détaillés sur les mesures qu'il a prises pour donner effet aux dispositions du Protocole, notamment celles concernant la participation et l'enrôlement.

2. Après la présentation de son rapport détaillé, chaque État Partie inclut dans les rapports qu'il présente au Comité des droits de l'enfant, conformément à l'article 44 de la Convention, tout complément d'information concernant l'application du présent Protocole. Les autres États Parties au Protocole présentent un rapport tous les cinq ans.

3. Le Comité des droits de l'enfant peut demander aux États Parties un complément d'information concernant l'application du présent Protocole.

Article 9

1. Le présent Protocole est ouvert à la signature de tout État qui est Partie à la Convention ou qui l'a signée.

2. Le présent Protocole est soumis à la ratification et est ouvert à l'adhésion de tout État. Les instruments de ratification ou d'adhésion sont déposés auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

3. Le Secrétaire général, en sa qualité de dépositaire de la Convention et du Protocole, informe tous les États Parties à la Convention et tous les États qui ont signé la Convention du dépôt de chaque déclaration en vertu de l'article 3.

Article 10

1. Le présent Protocole entrera en vigueur trois mois après la date de dépôt du dixième instrument de ratification ou d'adhésion.

2. Pour chacun des États qui ratifieront le présent Protocole ou qui y adhéreront après son entrée en vigueur, le Protocole entrera en vigueur un mois après la date du dépôt par cet État de son instrument de ratification ou d'adhésion.

Article 11

1. Tout État Partie peut, à tout moment, dénoncer le présent Protocole par voie de notification écrite adressée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, qui en informera les autres États Parties à la Convention et tous les États qui ont signé la Convention. La dénonciation prendra effet un an après la date à laquelle le Secrétaire général

en aura reçu notification. Toutefois, si, à l'expiration de ce délai d'un an, l'État Partie auteur de la dénonciation est engagé dans un conflit armé, celle-ci ne prendra pas effet avant la fin du conflit.

2. Cette dénonciation ne saurait dégager l'État Partie de ses obligations en vertu du présent Protocole à raison de tout acte accompli avant la date à laquelle la dénonciation prend effet, pas plus qu'elle ne compromet en quelque manière que ce soit la poursuite de l'examen de toute question dont le Comité des droits de l'enfant serait saisi avant la date de prise d'effet de la dénonciation.

Article 12

1. Tout État Partie peut proposer un amendement et en déposer le texte auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Celui-ci communique alors la proposition d'amendement aux États Parties, en leur demandant de lui faire savoir s'ils sont favorables à la convocation d'une conférence des États Parties en vue de l'examen de la proposition et de sa mise aux voix. Si, dans les quatre mois qui suivent la date de cette communication, un tiers au moins des États Parties se prononcent en faveur de la convocation d'une telle conférence, le Secrétaire général convoque la Conférence sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies. Tout amendement adopté par la majorité des États Parties présents et votants à la conférence est soumis à l'Assemblée générale des Nations Unies pour approbation.

2. Tout amendement adopté conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article entre en vigueur lorsqu'il a été approuvé par l'Assemblée générale et accepté par une majorité des deux tiers des États Parties.

3. Lorsqu'un amendement entre en vigueur, il a force obligatoire pour les États Parties qui l'ont accepté, les autres États Parties demeurant liés par les dispositions du présent Protocole et par tous amendements antérieurs acceptés par eux.

Article 13

1. Le présent Protocole, dont les textes anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe font également foi, sera déposé aux archives de l'Organisation des Nations Unies.

2. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies fera parvenir une copie certifiée conforme du présent Protocole à tous les États Parties à la Convention et à tous les États qui ont signé la Convention.

Annexe E : Observations finales du Comité des droits de l'enfant

ANNEXE E



Convention relative aux droits de l'enfant
Distr. CRC/C/15/Add.215 27 octobre 2003

COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT

Trente-quatrième session

EXAMEN DES RAPPORTS PRÉSENTÉS PAR LES ÉTATS PARTIES EN APPLICATION DE L'ARTICLE 44 DE LA CONVENTION

Observations finales: Canada

1. Le Comité a examiné le deuxième rapport périodique du Canada (CRC/C/83/Add.6) à ses 894^e et 895^e séances (CRC/C/SR.894 et 895), tenues le 17 septembre 2003, et a adopté, à sa 918^e séance, tenue le 3 octobre 2003 (CRC/C/SR.918), les observations finales ci-après.

A. Introduction

2. Le Comité accueille avec satisfaction la soumission du deuxième rapport périodique de l'État partie et de réponses écrites détaillées à sa liste des points à traiter (CRC/C/Q/CAN/2), lesquelles donnent des renseignements à jour sur la situation des enfants dans l'État partie. Il relève toutefois qu'un rapport de synthèse s'appuyant à la fois sur les documents fédéraux et provinciaux aurait fourni au Comité une analyse comparative de la mise en œuvre de la Convention et lui auraient donné une vue d'ensemble plus complète et plus cohérente des mesures louables adoptées par le Canada pour donner effet à la Convention. Il note avec satisfaction le haut niveau de la délégation envoyée par l'État partie et se félicite des réactions positives qu'ont suscitées les suggestions et recommandations qu'il a faites au cours des débats.

B. Mesures de suivi prises et progrès accomplis par l'État partie

3. Le Comité est encouragé par bon nombre d'initiatives prises par l'État partie et attend avec intérêt l'achèvement du Plan national d'action pour l'enfance, qui structurera

d'avantage encore ce type d'initiative et en optimisera l'efficacité de mise en œuvre. En particulier, le Comité prend note des actions et programmes ci-après :

- L'Agenda national pour l'enfance;
- La Prestation nationale pour les enfants;
- La création du poste de Secrétaire d'État à l'enfance et à la jeunesse;
- Le Conseil fédéral – provincial – territorial chargé de la réforme des politiques sociales;
- L'Entente-cadre sur l'union sociale;
- L'adoption du projet de loi C-27 portant modification du Code pénal;
- Le Réseau scolaire canadien;
- Le Plan d'action du Canada pour les questions autochtones, sur le thème «Rassembler nos forces»;
- Le rôle constructif joué par l'Agence canadienne de développement international (ACDI), qui aide les pays en développement à permettre aux enfants sous leur protection d'exercer leurs droits, et la déclaration du chef de la délégation selon laquelle le Canada aura doublé son aide internationale en 2010.

C. Principaux sujets de préoccupation et recommandations

1. Mesures d'application générales

Précédentes recommandations du Comité

4. Tout en prenant note du fait que certaines des recommandations (CRC/C/15/Add.37 du 20 juin 1995) qu'il avait formulées à l'issue de l'examen du rapport initial de l'État partie (CRC/C/11/Add.3) ont été prises en compte, le Comité regrette qu'il n'ait pas été donné de suite – ou alors une suite insuffisante – aux autres, en particulier celles qui figurent au paragraphe 18, ayant trait à la possibilité de retirer les réserves; au paragraphe 20, concernant la collecte des données; au paragraphe 23, sur l'inscription des principes généraux dans le droit interne; au paragraphe 24, touchant la mise en œuvre de l'article 22; et au paragraphe 25, quant au réexamen qui devrait être fait de la législation pénale autorisant les châtimements corporels. Ces préoccupations et recommandations sont réaffirmées dans le présent document.

5. Le Comité invite instamment l'État partie à ne négliger aucun effort pour prendre en compte les recommandations qui figuraient dans les observations finales formulées à propos du rapport initial et qui n'ont pas encore été traduites dans les faits, ainsi que les préoccupations qui sont exprimées dans les présentes observations finales, concernant le deuxième rapport périodique.

Réserves et déclarations

6. Le Comité prend note des efforts du Gouvernement pour lever la réserve à l'article 37 c) de la Convention, mais regrette que ces démarches soient relativement lentes, et regrette plus encore la déclaration faite par la délégation selon laquelle l'État partie n'entend pas retirer sa réserve à l'article 21. Le Comité réitère ses préoccupations au sujet

des réserves maintenues par l'État partie aux articles 21 et 37 c).

7. À la lumière de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne, adoptés en 1993, le Comité enjoint l'État partie de reconsidérer et d'accélérer le retrait de ses réserves à la Convention. Le Comité invite l'État partie à poursuivre son dialogue avec les autochtones en vue de la levée de la réserve à l'article 21 de la Convention.

Législation et application

8. Le Comité relève que l'application d'une bonne partie des dispositions de la Convention est du ressort des provinces et territoires et s'inquiète de ce que cela peut conduire, dans certains cas, à des situations où les normes minimales de la Convention ne sont pas appliquées à tous les enfants du fait de différences au niveau des provinces et territoires.

9. Le Comité en appelle au Gouvernement fédéral pour qu'il veille à ce que les provinces et territoires soient conscients des obligations qu'ils tirent de la Convention et du fait que les droits qui y sont consacrés doivent être mis en œuvre dans l'ensemble des provinces et territoires, par le biais de mesures appropriées, législatives, politiques et autres.

Coordination, mécanismes de suivi

10. Le Comité note avec satisfaction le lancement en 1997 d'une initiative multisectorielle intitulée «Agenda national pour l'enfance» et la création du poste de secrétaire d'État à l'enfance et à la jeunesse. Il reste toutefois préoccupé de ce que ni le Comité permanent des fonctionnaires chargé des droits de la personne ni le Secrétaire d'État à l'enfance et à la jeunesse ne soient spécialement chargés des tâches de coordination et de suivi de la mise en œuvre de la Convention.

11. Le Comité encourage l'État partie à renforcer la coordination et le suivi et à en assurer l'efficacité, en particulier, entre les autorités fédérales, provinciales et territoriales, dans le domaine de la mise en œuvre des politiques de promotion et de protection de l'enfance, comme il le lui avait déjà recommandé (CRC/C/15/Add.37, par. 20), en vue de limiter et si possible d'éliminer toute possibilité de disparité ou de discrimination dans la mise en œuvre de la Convention.

Plan national d'action

12. Le Comité prend note de l'introduction en janvier 1998 du Plan d'action du Canada pour les questions autochtones, dont le mot d'ordre est «Rassembler nos forces», et se réjouit à l'idée qu'un plan national d'action soit en cours d'élaboration conformément à la Convention relative aux droits de l'enfant et au document final adopté à la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies consacrée aux enfants et intitulé «Un monde digne des enfants». Il prend également note avec satisfaction de la conviction affichée par le Canada que les actions prises dans ce domaine doivent être conformes à la Convention.

13. Le Comité encourage l'État partie à faire en sorte qu'un plan national d'action cohérent et complet fondé sur les droits soit adopté, qui vise tous les enfants, en particulier ceux des groupes les plus vulnérables tels que les autochtones, les migrants et les réfugiés, répartissant les responsabilités, établissant des priorités claires, un calendrier et une répartition préliminaire des ressources nécessaires conformément à la Convention aux niveaux fédéral, provincial, territorial et local, en coopération avec la société civile. Il insiste aussi auprès du Gouvernement pour qu'il désigne un mécanisme de suivi systématique pour la mise en œuvre du plan national d'action.

Contrôle indépendant

14. Le Comité note que huit provinces canadiennes disposent d'un médiateur pour les enfants mais est préoccupé du fait que tous ne sont pas dotés de pouvoirs suffisants pour exercer leur rôle d'institution nationale de défense des droits de l'homme pleinement indépendante conformément aux Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (Principes de Paris, résolution 48/134 de l'Assemblée générale, en date du 20 décembre 1993, annexe). Le Comité regrette en outre qu'une telle institution n'ait pas été créée au niveau fédéral.

15. Le Comité recommande à l'État partie d'instaurer au niveau fédéral un bureau du médiateur chargé des droits de l'enfant et de veiller à ce que ceux-ci soient dotés de financements suffisants pour fonctionner en toute efficacité. Il recommande que ces services soient également créés dans les provinces qui n'en disposent pas encore et dans les trois territoires, où vit une proportion importante des enfants vulnérables. À cet égard, le Comité recommande que l'État partie prenne pleinement en considération les Principes de Paris et l'Observation générale n° 2 du Comité, relative au rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme.

Allocation de ressources

16. Le Comité accueille avec satisfaction les renseignements présentés dans le rapport pour illustrer la manière dont le Gouvernement contribue à la mise en œuvre des droits de l'enfant en allouant des ressources à un certain nombre d'initiatives et de programmes, notamment la Prestation nationale pour les enfants (PNE), destinée à améliorer la qualité de vie des enfants canadiens des groupes à risque en prévenant et en réduisant la pauvreté. Pour autant, le Comité réitère les préoccupations exprimées par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (E/C.12/1/Add.31, par. 22) et le Comité des droits de l'homme (CCPR/C/79/Add.105, par. 18 et 20) quant aux modalités d'application de la PNE dans certaines provinces.

17. Le Comité invite l'État partie à mettre à profit l'évaluation qu'il fait régulièrement de l'impact de son système de Prestation nationale pour les enfants et de la façon dont il est appliqué dans les provinces et les territoires pour le réexaminer en vue d'éliminer tout effet négatif ou discriminatoire qu'il pourrait avoir sur certains groupes d'enfants.

18. Le Comité recommande à l'État partie d'accorder une attention particulière à la pleine mise en œuvre de l'article 4 de la Convention en définissant l'ordre de priorité des

allocations budgétaires de façon à assurer la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels des enfants, en particulier ceux des groupes marginalisés et économiquement défavorisés, «au maximum de ses ressources disponibles». Le Comité encourage en outre l'État partie à définir clairement, chaque année, ses priorités dans le domaine des droits de l'enfant ainsi qu'à fixer les montants et la part du budget consacrés aux enfants, en particulier dans les groupes marginalisés, aux niveaux fédéral, provincial et territorial, de façon à pouvoir évaluer les répercussions des dépenses réalisées et leur bonne utilisation. Le Comité encourage l'État partie à continuer à s'attacher à éviter que les enfants ne soient touchés de façon disproportionnée par les changements de conjoncture économique à venir ainsi qu'à soutenir le travail des organisations non gouvernementales qui diffusent la Convention.

Collecte de données

19. Le Comité apprécie les nombreuses données statistiques fournies en annexe au rapport et dans les appendices des réponses écrites à la liste des points à traiter et se félicite de l'intention manifestée par l'État partie de créer un institut de statistique concernant les autochtones. Il est toutefois d'avis que les informations fournies ne sont pas suffisamment fouillées, ventilées et synthétisées pour tous les domaines visés par la Convention et constate que tous les moins de 18 ans ne sont pas systématiquement inclus dans les données relatives aux enfants. Le Comité souhaite rappeler les préoccupations et recommandations qu'il avait déjà exprimées quant à la collecte d'informations (CRC/C/15/Add.37, par. 20) et attirer l'attention sur le fait qu'il n'en a pas été suffisamment tenu compte.

20. Le Comité recommande à l'État partie de renforcer et de centraliser son mécanisme de façon à compiler et à analyser systématiquement des données ventilées couvrant l'ensemble des enfants de moins de 18 ans pour tous les domaines visés par la Convention, en accordant une attention particulière aux groupes les plus vulnérables (enfants autochtones, enfants handicapés, enfants victimes de sévices et d'abandon moral, enfants des rues, enfants en conflit avec la loi, enfants réfugiés et demandeurs d'asile). Le Comité enjoint l'État partie d'exploiter efficacement les indicateurs mis au point et les données collectées en vue de la formulation et de l'évaluation des législations, politiques et programmes concernant l'allocation des ressources ainsi que la mise en œuvre et le suivi de la Convention.

3. Principes généraux

Non-discrimination

21. Le Comité constate des évolutions positives pour ce qui est des mesures tendant à promouvoir et à protéger la diversité culturelle et des mesures législatives spécialement destinées à lutter contre la discrimination, notamment la loi sur le multiculturalisme, en particulier dans ses dispositions visant le système des écoles résidentielles, la loi sur l'équité en matière d'emploi et l'amendement apporté au Code pénal faisant de la discrimination raciale une circonstance aggravante (voir aussi le Rapport annuel 2002 du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) (A/57/18, par. 315 à

343)). Cependant, le Comité reprend à son compte les préoccupations formulées par le CERD, en particulier en ce qu'elles ont trait aux enfants, par exemple les préoccupations concernant la loi sur les Indiens, l'étendue de la violence dont sont victimes les individus autochtones ou d'origine africaine ou asiatique et le nombre de décès en détention de ces individus, les actes discriminatoires et expressions de préjugés systématiques dans les médias et l'exclusion du système scolaire des enfants de migrants sans statut reconnu. Il reste aussi préoccupé par la persistance d'une discrimination de fait à l'encontre de certains groupes d'enfants (voir aussi *ibid.*, par. 332, 333, 335 et 337).

22. Le Comité recommande à l'État partie de continuer à renforcer son action législative pour intégrer pleinement le droit à la non-discrimination (art. 2 de la Convention) dans tous les textes de loi pertinents concernant les enfants, et faire en sorte que ce droit soit effectivement appliqué dans l'ensemble des décisions politiques, judiciaires et administratives ainsi que dans les projets, programmes et services ayant des répercussions sur les enfants dans leur ensemble et plus particulièrement ceux appartenant à une minorité ou à un autre groupe vulnérable, tels que les enfants handicapés ou les enfants autochtones. Le Comité recommande en outre à l'État partie de continuer à entreprendre de vastes campagnes d'éducation du public et à adopter toutes les mesures volontaristes nécessaires pour prévenir et combattre les attitudes et pratiques négatives de la société. Il lui demande de fournir dans son prochain rapport davantage d'informations sur les initiatives qu'il prend pour promouvoir la diversité culturelle, compte tenu des principes généraux de la Convention.

23. Le Comité, tout en notant les réserves exprimées par le Canada vis-à-vis de la Déclaration et du Programme d'action de Durban adoptés à la Conférence mondiale de 2001 contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, recommande que des renseignements spécifiques soient fournis dans le rapport périodique suivant sur les mesures et programmes relevant de la Convention des droits de l'enfant et adoptés par l'État partie comme suite à cette Déclaration et à ce Programme d'action et compte tenu également de l'Observation générale n° 1 sur le paragraphe 1 de l'article 29 de la Convention (buts de l'éducation).

Intérêt supérieur de l'enfant

24. Le Comité salue le fait que l'État partie accorde une importance centrale au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant dans l'élaboration de tous les textes de loi, programmes et politiques ayant trait aux enfants. Sans méconnaître les avancées dans ce domaine, il reste préoccupé de ce que le principe selon lequel une importance primordiale doit être accordée à l'intérêt supérieur de l'enfant n'est toujours pas suffisamment défini ni reflété dans certains textes de loi, certaines décisions de justice et certaines politiques affectant certains enfants, en particulier ceux confrontés à des situations de divorce, de détention ou d'expulsion, ou encore les enfants autochtones.

25. Le Comité recommande que le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant consacré à l'article 3 fasse l'objet d'une analyse approfondie et soit objectivement mis en œuvre au regard de différentes situations d'enfants et de groupes d'enfants (autochtones, par

exemple), et qu'il soit intégré dans tous les processus de révision des textes de loi concernant des enfants, toutes les procédures judiciaires et décisions judiciaires et administratives, mais aussi dans les projets, programmes et services ayant un impact sur les enfants. Le Comité encourage l'État partie à veiller à ce que les recherches et programmes éducatifs destinés aux professionnels travaillant avec des enfants soient renforcés, à ce que l'article 3 de la Convention soit pleinement compris et à ce que ce principe soit effectivement mis en œuvre.

4. Libertés et droits civils

Droit à une identité

26. Le Comité se félicite de l'adoption de la nouvelle loi sur la citoyenneté du Canada, facilitant l'acquisition de la citoyenneté aux enfants adoptés à l'étranger par des ressortissants canadiens. Il se félicite également de la création des organismes de services à l'enfance et à la famille des Premières nations, dont l'objectif est que tous les enfants et toutes les familles autochtones reçoivent des services adaptés à leur culture au sein de leur communauté.

27. Le Comité recommande à l'État partie de prendre davantage de mesures en application de l'article 7 de la Convention, y compris des mesures tendant à assurer l'enregistrement des naissances et à faciliter les demandes d'octroi de la nationalité, pour résoudre les situations d'apatridie. Le Comité suggère en outre à l'État partie de ratifier la Convention relative au statut des apatrides de 1954.

5. Milieu familial et protection de remplacement

Transfert illicite et non-retour

28. Le Comité note avec satisfaction que le Canada est partie à la Convention sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants de 1980 et prend acte des préoccupations exprimées par l'État partie devant le problème croissant des enlèvements d'enfants par l'un des parents.

29. Le Comité recommande à l'État partie d'appliquer la Convention de La Haye à tous les enfants entrés au Canada suite à un enlèvement et incite les États qui ne sont pas encore parties à la Convention de La Haye à la ratifier ou à y adhérer et, si nécessaire, à conclure des accords bilatéraux pour lutter comme il se doit contre l'enlèvement international d'enfants. Il recommande en outre l'octroi d'une assistance maximale par les voies diplomatiques et consulaires pour résoudre les cas de transfert illicite et de non-retour, dans l'intérêt supérieur des enfants concernés.

Adoption

30. Le Comité trouve encourageante la priorité accordée par l'État partie à la promotion de la Convention de La Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale de 1993, sur son territoire et à l'étranger. Pour autant, il relève

qu'alors que l'adoption est placée sous la juridiction des provinces et des territoires, la ratification de la Convention de La Haye n'a pas été suivie de mesures d'ordre juridique et autre, dans toutes les provinces. Le Comité est également préoccupé de ce que certaines provinces ne reconnaissent pas le droit de l'enfant adopté de connaître, dans la mesure du possible, ses parents biologiques (art. 7).

31. Le Comité recommande à l'État partie d'envisager de modifier sa législation de façon à ce que les informations sur la date et le lieu de naissance des enfants adoptés et sur leurs parents biologiques soient conservées et mises à la disposition de ces enfants. Le Comité recommande en outre que le Gouvernement fédéral veille à la pleine mise en œuvre de la Convention de La Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale de 1993 sur l'ensemble de son territoire.

Sérvices et négligence

32. Le Comité accueille avec satisfaction les efforts déployés par l'État partie pour décourager le recours aux châtimens corporels en favorisant les recherches sur les alternatives possibles, en apportant son soutien à des études sur la fréquence des sérvices, en faisant campagne pour une saine éducation parentale et en approfondissant les connaissances et la compréhension du phénomène des sérvices sur enfants et de leurs conséquences. Toutefois, le Comité note avec une profonde préoccupation que l'État partie n'a pas adopté de texte de loi à l'effet d'interdire expressément toutes les formes de châtimen corporel et n'a pris aucune mesure pour abroger l'article 43 du Code pénal, qui autorise les châtimens corporels.

33. Le Comité recommande à l'État partie d'adopter des textes à l'effet de lever l'autorisation qui existe actuellement de faire usage d'une «force raisonnable» à l'encontre des enfants pour les discipliner et d'interdire expressément toute forme de violence, même modérée, sur la personne d'enfants au sein de la famille, dans les écoles et dans tous les établissements de placement.

6. Santé de base et protection sociale

Santé et services de santé

34. Le Comité considère comme positif l'engagement que manifeste le Gouvernement à développer les soins de santé destinés aux Canadiens, notamment par une hausse des crédits budgétaires et par l'intérêt prioritaire accordé aux programmes de santé en faveur des autochtones. Il s'inquiète néanmoins du fait, reconnu par l'État partie, que tous les Canadiens ne bénéficient pas dans des conditions d'égalité du niveau moyen de santé, relativement élevé. Les disparités entre provinces et territoires sont un sujet de préoccupation, en particulier pour ce qui est de l'universalité et de l'accessibilité dans les communautés rurales et du nord du pays ainsi que pour les enfants des communautés autochtones. Le Comité s'inquiète particulièrement de la prévalence disproportionnellement élevée du syndrome de mort subite du nourrisson et du syndrome d'alcoolisme fœtal chez les enfants autochtones.

35. Le Comité recommande à l'État partie de prendre des mesures pour veiller à ce que

tous les enfants jouissent sur un pied d'égalité de la même qualité de services de santé, en accordant une attention particulière aux enfants autochtones et aux enfants des zones rurales et isolées.

Santé des adolescents

36. Le Comité trouve heureuse la tendance générale à la baisse des taux de mortalité infantile dans l'État partie mais relève avec une profonde préoccupation le taux de mortalité élevé dans la population autochtone et les taux de suicide et d'abus des substances importants chez les jeunes de ce groupe démographique.

37. Le Comité suggère à l'État partie de continuer à accorder la priorité à l'étude des causes possibles de suicide chez les jeunes et des caractéristiques des personnes qui apparaissent comme les plus à risque, et à prendre dès que possible des mesures pour mettre en place des programmes complémentaires d'assistance, de prévention et d'intervention dans les domaines de la santé mentale, de l'éducation et de l'emploi qui soient de nature à réduire l'ampleur de ce phénomène tragique.

Sécurité sociale et services et équipements d'aide à l'enfance

38. Le Comité se félicite des mesures prises par le Gouvernement pour apporter une aide aux familles par le biais d'un allongement du congé parental, d'une hausse des déductions fiscales et des prestations sociales en faveur de l'enfance ainsi que de programmes spécifiques pour les autochtones. Il relève toutefois avec préoccupation qu'en matière de soins aux enfants, certaines sources d'information pointent du doigt les coûts élevés, le manque de places et l'absence de normes à l'échelle nationale.

39. Le Comité encourage l'État partie à effectuer une analyse comparative au niveau des provinces et des territoires afin de cerner les variations des prestations de soins aux enfants et les conséquences que ces variations peuvent avoir sur ces enfants ainsi qu'à réfléchir à des méthodes coordonnées devant permettre à tous les enfants d'avoir accès à des soins de qualité indépendamment de leur situation économique ou de leur lieu de résidence.

Niveau de vie

40. Le Comité se réjouit d'apprendre que l'étude du phénomène des sans-abri est désormais une priorité parmi les domaines de recherche de la Société canadienne d'hypothèque et de logement, car les sources d'information sont pour l'heure limitées. Il reste que le Comité partage les préoccupations du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (E/C.12/1/Add.31, par. 24 et 46), qui a relevé que les maires des dix plus grandes villes du Canada avaient qualifié ce phénomène de désastre national et en avaient appelé au Gouvernement pour qu'il mette en place une stratégie nationale de diminution du nombre des sans-abri et de réduction de la pauvreté.

41. Le Comité réaffirme la préoccupation qu'il avait précédemment exprimée face au

phénomène nouveau de la pauvreté des enfants, et partage les inquiétudes exprimées par le Comité sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes quant aux changements économiques et structurels constatés dans le pays et à l'aggravation de la pauvreté parmi les femmes, qui touchent particulièrement les mères célibataires et d'autres groupes vulnérables, avec toutes les conséquences que cela peut avoir sur les enfants.

42. Le Comité recommande que de nouvelles études soient réalisées pour identifier les causes de l'augmentation du nombre des sans-abri, en particulier parmi les enfants, et établir toute corrélation entre cette situation et la maltraitance d'enfants, la prostitution d'enfants, la pornographie mettant en scène des enfants et la traite d'enfants. Le Comité encourage l'État partie à renforcer encore les services d'accompagnement qu'il met à la disposition des enfants sans abri, tout en s'attachant à limiter et prévenir ce phénomène.

43. Le Comité recommande à l'État partie de continuer à s'attaquer aux facteurs responsables de la hausse du nombre d'enfants vivant dans la pauvreté et de mettre au point des programmes et politiques pour permettre à toutes les familles de disposer de ressources et d'équipements adéquats, en accordant l'attention voulue à la situation des femmes célibataires, comme le lui avait suggéré le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (A/52/38/Rev.1, par. 336), ainsi qu'à celle d'autres groupes vulnérables.

7. Éducation, loisirs et activités culturelles

44. Le Comité apprécie le taux exemplaire d'alphabétisation et le niveau élevé de l'enseignement de base dans l'État partie et se félicite des nombreuses initiatives que celui-ci prend pour promouvoir la qualité de l'éducation, tant sur son sol que sur le plan international. Il prend note en particulier avec satisfaction des initiatives tendant à améliorer le niveau de l'éducation dans les réserves d'autochtones. Il prend note, en outre, des mesures prises comme suite aux préoccupations exprimées par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (E/C.12/1/Add.31, par. 49) sur les obstacles financiers à l'enseignement postsecondaire auxquels se heurtent les étudiants à faible revenu. Le Comité n'en réitère pas moins la préoccupation du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (A/57/18, par. 337) face aux allégations selon lesquelles les enfants de migrants sans statut reconnu seraient exclus du système scolaire dans certaines provinces. Le Comité est préoccupé en outre par la baisse des dépenses d'éducation, la hausse des taux d'encadrement, la réduction du nombre de conseils d'établissement, le taux d'abandon scolaire élevé chez les enfants autochtones et le fait que l'instruction dans les deux langues officielles est assurée dans les seuls cas où «les effectifs le justifient».

45. Le Comité recommande à l'État partie d'améliorer encore la qualité de l'éducation d'un bout à l'autre de son territoire afin d'atteindre les objectifs énoncés au paragraphe 1 de l'article 29 de la Convention et dans l'Observation générale n° 1 du Comité sur les buts de l'éducation, et notamment:

- a) En faisant en sorte qu'un enseignement primaire de qualité gratuit respectueux

de l'identité culturelle de chacun des enfants soit disponible et accessible à tous, en accordant une attention particulière aux enfants des communautés rurales, aux autochtones et aux réfugiés ou demandeurs d'asile ainsi qu'aux enfants d'autres groupes défavorisés et à ceux qui ont des besoins particuliers, y compris dans le cadre d'un enseignement suivi dans leur propre langue;

b) En intégrant l'éducation aux droits de l'homme, y compris aux droits de l'enfant, dans les programmes scolaires, dans les différentes langues d'instruction le cas échéant, et en assurant aux enseignants la formation qui s'impose;

c) En ratifiant la Convention de l'UNESCO de 1960 concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement;

d) En adoptant les mesures législatives qui s'imposent pour interdire le recours à toute forme de châtiment corporel dans les établissements scolaires et en encourageant la participation de l'enfant aux débats sur les mesures disciplinaires.

8. Mesures spéciales de protection

Enfants réfugiés

46. Le Comité se félicite de l'incorporation du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant dans la nouvelle loi de 2002 sur l'immigration et la protection des réfugiés et des efforts déployés pour prendre les intérêts des enfants en considération dans les procédures d'immigration, en coopération avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et diverses organisations non gouvernementales. Le Comité constate cependant qu'il n'a pas été donné une suite suffisante à certaines des préoccupations précédemment exprimées, en particulier dans des domaines comme le regroupement familial, l'expulsion ou la privation de liberté, où la priorité n'est pas toujours accordée à ceux qui ont le plus besoin d'aide. Le Comité note avec une préoccupation particulière l'absence:

- a) De politique nationale touchant les enfants non accompagnés demandeurs d'asile;
- b) De procédure standard pour la désignation d'un représentant légal de ces enfants;
- c) De définition des «enfants séparés» et de données fiables sur les enfants demandeurs d'asile;
De formation adaptée et d'approche cohérente des autorités fédérales dans la remise
- d) des enfants vulnérables aux services sociaux.

47. Conformément aux principes et aux dispositions de la Convention, en particulier à ses articles 2, 3, 22 et 37, et en ce qui concerne les enfants, qu'ils soient demandeurs d'asile ou non, le Comité recommande à l'État partie:

- a) D'adopter et de mettre en œuvre une politique nationale sur les enfants séparés demandant l'asile au Canada;
- b) D'appliquer une procédure qui permette de désigner des représentants légaux

et qui définisse aussi, clairement, la nature et l'étendue de la responsabilité de ces représentants;

c) D'éviter, par principe, de placer des mineurs non accompagnés en détention et de rendre plus clair que, dans l'intention du législateur, ce type de détention est une mesure de «dernier ressort», le droit de contester rapidement la légalité de toute détention étant garanti conformément à l'article 37 de la Convention;

d) D'élaborer de meilleures lignes directrices opérationnelles et de politique générale en matière de retour dans le pays d'origine des enfants séparés qui n'ont pas besoin de protection internationale;

e) De veiller à ce que les enfants réfugiés et demandeurs d'asile aient accès aux services fondamentaux, tels que l'éducation et la santé, et à ce que l'octroi des prestations aux familles de demandeurs d'asile se fasse sans discrimination susceptible de se répercuter sur les enfants;

f) De veiller à la rapidité des procédures en matière de regroupement familial.

48. Le Comité relève que lorsqu'il a ratifié le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, le Canada a déposé une déclaration à l'effet de permettre l'engagement volontaire dans les forces armées à partir de l'âge de 16 ans.

49. Le Comité recommande à l'État partie de fournir, dans son rapport présenté au titre du Protocole facultatif, attendu l'an prochain, des informations sur les mesures prises pour donner la priorité aux plus âgés dans les procédures de recrutement volontaire à la lumière du paragraphe 3 de l'article 38 de la Convention ainsi que sur les efforts qu'il réalise pour limiter le recrutement aux personnes âgées de 18 ans et plus (et revoir sa législation dans ce sens).

Exploitation économique

50. Le Comité note avec une grande satisfaction que le Canada a dégagé des ressources pour travailler à l'échelon international à l'élimination de l'exploitation économique des enfants. Il regrette toutefois le manque d'informations fournies dans le rapport de l'État partie sur la situation en la matière sur son propre territoire. Il est en outre préoccupé de ce que le Canada n'ait pas ratifié la Convention n° 138 de l'OIT concernant l'âge minimum d'admission à l'emploi et constate avec inquiétude que des enfants de moins de 13 ans participent à l'activité économique.

51. Le Comité recommande à l'État partie de ratifier la Convention n° 138 de l'OIT concernant l'âge minimum d'admission à l'emploi et de prendre les mesures nécessaires à son application effective. Il encourage en outre l'État partie à entreprendre des recherches de visée nationale afin de procéder à une évaluation complète de l'ampleur du problème du travail des enfants et de prendre, le cas échéant, des mesures pour prévenir

efficacement l'exploitation d'enfants par le travail au Canada.

Exploitation sexuelle et traite

52. Le Comité se félicite du rôle que joue le Canada sur la scène nationale et internationale pour ce qui est de promouvoir la sensibilisation au phénomène de l'exploitation sexuelle et de lutter contre ce phénomène, et prend acte notamment de l'adoption en 1997 d'amendements au Code pénal (projet de loi C-27) et du dépôt en 2002 du projet de loi C-15A, visant à faciliter l'appréhension des personnes sollicitant les services d'enfants victimes d'exploitation sexuelle et les poursuites contre ces personnes, et devant permettre notamment de poursuivre au Canada tout ressortissant canadien pour un acte d'exploitation sexuelle sur enfant commis à l'étranger. Le Comité est en revanche préoccupé par la vulnérabilité des enfants des rues et en particulier des enfants autochtones. Ceux-ci sont surreprésentés dans le commerce sexuel, qui leur apparaît comme un moyen de survie. Le Comité s'inquiète aussi de l'accroissement du nombre des femmes et des enfants étrangers faisant l'objet de la traite qui entrent sur le sol canadien.

53. Le Comité recommande à l'État partie d'améliorer encore la protection et l'assistance fournies aux victimes d'exploitation sexuelle et de traite, y compris sur le plan de la prévention, de la réinsertion sociale, de l'accès aux soins de santé et à une assistance psychologique, toutes mesures qui doivent être prises dans le respect des spécificités culturelles et de manière coordonnée, ce qui passe notamment par une coopération plus étroite avec les organisations non gouvernementales et les pays d'origine.

Enfants des rues

54. Le Comité regrette que le rapport de l'État partie manque d'informations sur les enfants des rues, alors qu'ils sont un certain nombre dans cette situation. Sa préoccupation est d'autant plus grande que d'après les statistiques des principaux centres urbains, les enfants comptent pour une part importante de la population des sans-abri du Canada, que les enfants autochtones sont largement surreprésentés dans ce groupe et que l'on recense parmi les causes du phénomène la pauvreté et des situations de sévices ou de négligence au sein de la famille.

55. Le Comité recommande à l'État partie de procéder à une étude pour évaluer l'ampleur et les causes du phénomène des enfants sans abri et d'envisager la mise au point d'une stratégie globale pour répondre aux besoins de ces enfants, en accordant une attention particulière aux groupes les plus vulnérables, avec pour objectif de prévenir et de réduire ce phénomène, dans l'intérêt supérieur de ces enfants et avec leur participation.

Justice pour mineurs

56. Le Comité prend note avec satisfaction de l'adoption en avril 2003 d'une nouvelle législation. Il se félicite des initiatives de prévention de la criminalité et des alternatives aux procédures judiciaires. Il n'en reste pas moins préoccupé de ce que des

condamnations pour adultes sont fréquemment imposées à des enfants dès l'âge de 14 ans; de ce que le nombre de jeunes en détention figure parmi les plus élevés des pays industrialisés; de ce que le placement de délinquants mineurs et adultes dans les mêmes lieux de détention est toujours légal et de ce qu'il est possible d'avoir accès aux dossiers concernant des mineurs et de rendre publique l'identité des mineurs délinquants. De plus, l'idée que se fait le grand public de la délinquance juvénile semble faussée par les stéréotypes que véhiculent les médias.

57. Le Comité recommande à l'État partie de poursuivre ses efforts en vue d'établir un système de justice pour mineurs qui intègre pleinement dans sa législation, dans ses politiques et dans sa pratique les dispositions et les principes de la Convention, en particulier ses articles 3, 37, 40 et 39, ainsi que les autres normes internationales applicables dans ce domaine, telles que l'Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing), les Principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile (Principes directeurs de Riyad), les Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté et les Directives relatives aux enfants dans le système de justice pénale. En particulier, le Comité invite instamment l'État partie à:

a) Veiller à ce qu'aucun individu de moins de 18 ans ne soit jugé comme un adulte, quelles que soient les circonstances ou la gravité de l'infraction commise;

b) Garantir que les opinions des enfants soient dûment prises en considération et respectées dans toutes les procédures judiciaires les intéressant;

c) Veiller à ce que le droit au respect de la vie privée de tous les enfants en conflit avec la loi soit pleinement respecté, conformément à l'article 40, paragraphe 2 b) vii) de la Convention;

d) Prendre les mesures qui s'imposent (par exemple des mesures de substitution à la privation de liberté ou la libération conditionnelle) pour réduire considérablement le nombre d'enfants en détention et veiller à ce que la détention ne soit imposée qu'en dernier ressort et pour une période aussi brève que possible et à ce qu'en tout état de cause, les enfants soient toujours détenus séparément des adultes.

Enfants appartenant à une minorité ou à un groupe autochtone

58. Le Comité accueille avec satisfaction la Déclaration de réconciliation faite par le Gouvernement fédéral, dans laquelle le Canada a exprimé de profonds regrets pour les injustices historiques commises à l'encontre des autochtones, en particulier dans le cadre du système des écoles résidentielles. Il prend également acte de la priorité accordée par le Gouvernement à l'amélioration des conditions de vie des autochtones sur l'ensemble du territoire et des nombreuses initiatives prévues dans le budget fédéral depuis l'examen du rapport initial. Le Comité constate cependant avec inquiétude que les enfants autochtones continuent à rencontrer de nombreux problèmes, notamment à être victimes de discrimination dans plusieurs domaines, avec bien davantage de fréquence et de gravité que leurs pairs non autochtones.

59. Le Comité invite instamment le Gouvernement à poursuivre ses efforts pour instaurer l'égalité des chances entre enfants autochtones et enfants non autochtones. À cet égard, il réitère en particulier les observations et recommandations liées à la répartition des terres et des ressources formulées par plusieurs organes de suivi des traités relatifs aux droits de l'homme du système des Nations Unies, parmi lesquels le Comité des droits de l'homme (CCPR/C/79/Add.105, par. 8), le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (A/57/18, par. 330) ou le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (E/C.12/Add.31, par. 18). Le Comité prend également note des recommandations de la Commission royale sur les peuples autochtones et encourage l'État partie à leur donner la suite voulue.

9. Ratification des deux Protocoles facultatifs

60. Le Comité se félicite de la ratification du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés et la signature en novembre 2001 du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants. Le Comité enjoint l'État partie à envisager de ratifier rapidement ce dernier instrument.

10. Diffusion de la documentation

61. À la lumière du paragraphe 6 de l'article 44 de la Convention, le Comité recommande à l'État partie d'assurer une large diffusion de son deuxième rapport périodique et de ses réponses écrites et d'envisager de publier le rapport ainsi que les comptes rendus analytiques des séances consacrées à son examen et les observations finales adoptées par le Comité. Le document ainsi produit devrait être largement diffusé, de façon à susciter un débat et contribuer à faire connaître la Convention, sa mise en œuvre et son suivi à tous les niveaux de l'administration de l'État partie et au grand public, y compris aux organisations non gouvernementales concernées.

11. Rapport suivant

62. Le Comité souligne qu'il importe que les rapports soient présentés en totale conformité avec les dispositions de l'article 44 de la Convention. Un aspect important des responsabilités incombant aux États parties en vertu de cet instrument consiste à veiller à ce que le Comité des droits de l'enfant puisse examiner régulièrement les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Convention. Il est donc crucial que les États parties présentent leurs rapports régulièrement et en temps voulu. Le Comité a conscience que certains États parties ont du mal à soumettre leurs rapports dans les délais impartis et de façon régulière. À titre exceptionnel, et pour aider l'État partie à rattraper son retard dans ce domaine et à se conformer à la Convention, le Comité l'invite à présenter en un seul document ses troisième et quatrième rapports périodiques d'ici au 11 janvier 2009, date fixée pour la présentation du quatrième rapport. Ce rapport unifié ne devrait pas excéder 120 pages (voir CRC/C/118).



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5



